



**MKB**centrum

# Miljökonsekvensbeskrivning

## Aktörernas roller och betydelse

Anders Hedlund och Veronica Johansson

**Rapporter** Institutionen för stad och land · nr 4/2008

Landsbygds**utveckling**

Landskaps**arkitektur**

Miljö**kommunikation**

**MKB**centrum



Miljökonsekvensbeskrivning  
Aktörernas roller och betydelse  
Anders Hedlund och Veronica Johansson

Rapporter Institutionen för stad och land · nr 4/2008  
MKB-centrum

Rapporten ges ut vid institutionen för stad och land SLU - Sveriges lantbruksuniversitet. I serien utges rapporter från avdelningarna för landsbygdsutveckling, landskapsarkitektur, miljökommunikation och MKB-centrum SLU, som alla är en del av institutionen.

Ansvarig utgivare: Rolf Johansson  
ISSN: 1654 - 0565  
ISBN: 978-91-85735-10-5  
© 2008 Anders Hedlund och Veronica Johansson, Uppsala  
Tryck: Repro Ultuna, Uppsala

Institutionen för stad och land SLU  
Postadress: Box 7012 750 07 Uppsala  
Besöksadress: Ulls väg 28 A-B  
Telefon: 018-67 10 00  
Fax: 018-67 35 12  
E-post: [sol@slu.se](mailto:sol@slu.se)  
[www.sol.slu.se](http://www.sol.slu.se)

## Förord

Sedan snart 20 år tillbaka utförs det årligen ett stort antal MKB för verksamheter och åtgärder inom olika sektorer. I Sverige har verksamhetsutövaren ett stort ansvar för framtagandet av MKB. Ofta sker detta med hjälp av konsulter. Bland myndigheterna har länsstyrelsen ett särskilt ansvar för att vägleda verksamhetsutövaren. MKB ligger till grund för samråd med allmänheten och andra och är förstås också ett underlag för beslutsfattare av olika slag.

Många aktörer är inblandade i praktiskt arbete med MKB. De olika aktörernas roller, ansvar och betydelse för kvaliteten på MKB diskuteras ofta. MKB-centrum har under 2005 och 2006 genomfört en studie som beskriver aktörerna, deras ansvar och roller, särskilt med hänsyn till möjligheterna att uppfylla grundläggande syften med MKB och förebygga de kvalitetsbrister som kan finnas.

Studien, som bygger på litteraturstudier, intervjuer och enkätsvar, är bred och indikativ till sin karaktär. Detta beror främst på att det sedan tidigare finns tämligen lite empiriskt material om den svenska MKB-praktiken. I rapporten ges också förslag på fortsatta och fördjupade studier.

Uppsala i november 2008



# Innehåll

<b>1</b>	<b>Studien .....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>Bakgrund och problemställning .....</b>	<b>13</b>
2.1	Miljökonsekvensbeskrivning ur ett aktörsperspektiv .....	13
2.2	Otydliga roller och komplex samverkan.....	14
2.3	Kvalitet och kvalitetsbrister i MKB.....	14
<b>3</b>	<b>Syfte och metod .....</b>	<b>15</b>
3.1	Syfte.....	15
3.2	Avgränsningar.....	15
3.3	Metod och arbetsmetodik .....	16
3.4	Syfte, funktion och kvalitet i miljökonsekvensbeskrivning .....	16
3.5	Aktörer – roller, ansvar och betydelse.....	17
3.6	Intervjuer – urval och metodik .....	17
3.7	Enkätundersökning om miljökonsekvensbeskrivningars kvalitet.....	18
3.8	Utredarna och deras bakgrund.....	19
<b>4</b>	<b>Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) .....</b>	<b>21</b>
4.1	Framväxten av MKB och miljöbedömningar .....	21
4.2	Syftet med MKB – dokument och process .....	22
4.3	Kvalitetskontroll och kvalitetsreglering av MKB .....	23
4.4	Det svenska MKB-systemet.....	24
4.4.1	<i>Nästan alltid MKB vid tillståndsprövning.....</i>	<i>25</i>
4.4.2	<i>Stor eller liten MKB.....</i>	<i>26</i>
4.5	MKB-proceduren i Sverige.....	26
4.5.1	<i>Procedur med två skeden.....</i>	<i>26</i>
4.6	Typfall och specialfall.....	28
4.6.1	<i>Miljöfarlig verksamhet.....</i>	<i>28</i>
4.6.2	<i>Vattenverksamhet .....</i>	<i>29</i>
4.6.3	<i>Vägar och järnvägar.....</i>	<i>29</i>
4.6.4	<i>Natura 2000.....</i>	<i>31</i>
4.6.5	<i>Detaljplaner.....</i>	<i>32</i>
4.7	Annat beslutsunderlag där miljöpåverkan redovisas.....	33
<b>5</b>	<b>Formella krav på aktörerna .....</b>	<b>35</b>
5.1	Verksamhetsutövaren har ansvaret för MKB.....	35
5.2	Konsulters och andra utförares ansvar .....	37
5.3	Länsstyrelsens roll och ansvar .....	37
5.4	Beslutsfattarens ansvar.....	38
5.5	Samrådsparternas ansvar.....	39
<b>6</b>	<b>Aktörssamverkan .....</b>	<b>41</b>
6.1	Om roller och rolluppfattningar.....	41
6.2	Om normer och kultur .....	41

6.3	Om kommunikation, interaktion och påverkan.....	42
6.3.1	<i>Konsistens</i> .....	42
6.3.2	<i>Reciprocitet</i> .....	43
6.3.3	<i>Social validering</i> .....	43
6.3.4	<i>Auktoritet eller expertmakt</i> .....	43
6.3.5	<i>Vänskap, sympati och gemenskap</i> .....	43
6.3.6	<i>Betydelsen av att vårda relationer</i> .....	43
<b>7</b>	<b>Syfte, funktion och kvalitet.....</b>	<b>45</b>
7.1	Tidigare studier av MKB-kvalitet.....	45
7.1.1	<i>Blekinge Tekniska Högskolas förstudie om miljöreglering</i> .....	45
7.1.2	<i>Riksdagens revisorers undersökning av Vägverket och Banverket</i> .....	46
7.1.3	<i>Riksrevisionens undersökning av miljökonsekvensbeskrivningar i praktiken</i> .....	47
7.1.4	<i>Boverkets studie om miljökonsekvensbeskrivning för detaljplan</i> .....	47
7.2	Resultat från denna studie.....	48
7.2.1	<i>Det svenska MKB-systemet</i> .....	48
7.2.2	<i>Miljökonsekvensbeskrivningars syfte och funktion</i> .....	50
7.2.3	<i>MKB-processen och dess moment</i> .....	54
<b>8</b>	<b>Aktörernas roller och betydelse.....</b>	<b>57</b>
8.1	Allmänt om aktörsrelationernas betydelse.....	57
8.2	Närmare om verksamhetsutövaren.....	61
8.3	Närmare om konsulter och andra utförare.....	62
8.3.1	<i>Små och stora konsultfirmor</i> .....	63
8.3.2	<i>Generalister och specialister</i> .....	63
8.4	Konsulters roll/-er och inflytande.....	64
8.4.1	<i>Har konsulter för mycket att säga till om?</i> .....	64
8.4.2	<i>Är beroendeställningen till verksamhetsutövaren ett problem?</i> .....	66
8.4.3	<i>Är upphandling och utformning av konsultuppdragen ett problem?</i> .....	69
8.5	Närmare om beslutsfattare och granskare.....	70
<b>9</b>	<b>Metod- och källkritik.....</b>	<b>71</b>
<b>10</b>	<b>Slutsatser och diskussion.....</b>	<b>73</b>
10.1	Syfte, funktion och kvalitet – brister i MKB.....	73
10.2	Aktörernas roller och betydelse.....	74
<b>11</b>	<b>Förslag till fördjupade studier.....</b>	<b>77</b>
	<b>Referenser.....</b>	<b>79</b>
	<b>Bilagor</b>	
	Förteckning över intervjuade respondenter.....	81
	Frågeguide.....	85



# Sammanfattning

## Syfte och metodik

Syftet med den studie som redovisas i denna rapport är dels att belysa brister i miljökonsekvensbeskrivning med hänsyn till syfte, funktion och kvalitet, dels att belysa aktörernas betydelse för sådana brister. Studien har avgränsats till miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter och åtgärder, så kallade projekt-MKB. Studien fokuserar på miljökonsekvensbeskrivningar som görs med anledning av att verksamheterna eller åtgärderna kan medföra betydande miljöpåverkan, bland annat för att funktionen hos sådana MKB kan antas vara viktigare än i andra fall. Studien bygger i huvudsak på intervjuer med representanter för aktörerna i MKB-processen; exploatörer/verksamhetsutövare, MKB-utförare/konsulter, granskare och beslutsfattare. Totalt 18 personer har intervjuats. Typfall har även identifierats, med typfall menas typer av prövnings- och MKB-processer som uppvisar skillnader med tanke på aktörernas roller och/eller syfte, funktion och kvalitet hos miljökonsekvensbeskrivning. Parallellt med intervjustudien om aktörernas betydelse har en Internet-baserad enkätundersökning utförts. Syftet med enkätundersökningen är att få reda på hur MKB-processen fungerar i Sverige idag och hur olika aktörer och intressenter ser på syfte, funktion, kvalitet, med mera hos MKB. En länk till enkäten har skickats till 1474 e-postadresser. Enkäten har generat 339 svar, vilket kan tolkas som en svarsfrekvens på som mest 23 procent.

## Brister i miljökonsekvensbeskrivning

Många av de brister som kommer fram i studien går direkt att härleda till det svenska "MKB-systemet", det vill säga bland annat till lagreglernas utformning. Exempel på sådana brister är:

- MKB krävs vid nästan all tillståndsprövning. Så många miljökonsekvensbeskrivningar fordrar insatser som inte motsvarar nyttan.
- MKB är kopplat till tillståndsprövning. Eftersom en och samma verksamhet kan kräva flera tillstånd kan det bli fråga om flera MKB för "samma sak".
- Lagreglerna är komplexa och krångliga att förstå, även för myndigheter och andra MKB-professionella.

Andra brister som lyfts fram i enkätsvar och vid intervjuer är:

- En viktig funktion hos MKB, att integrera miljöhänsyn, kommer i skymundan. Istället ritualiseras processen och fokus riktas på dokumentet.
- Funktionen som samrådsprocess hämmas på olika sätt, bland annat genom att det kan bli fråga om flera samråd kring ett projekt och att syftet med de olika samråden då blir oklart.
- Funktionen som beslutsunderlag äventyras av illa avgränsade och alltför omfattande miljökonsekvensbeskrivningar.

I det svenska MKB-systemet har, med undantag från detaljplan, verksamhetsutövaren det formella och fulla ansvaret för MKB. Verksamhetsutövaren lämnas i stort sett fri att genomföra MKB-processen. Även om det kanske är en lek med ord, är det mera rätt att betrakta verksamhetsutövaren som "MKB-utförare" än konsulten.

Den styrning ”utifrån” som finns i MKB-processen är krav på samråd och godkännandeprovning av MKB inför tillståndsprövning. Ytterligare styrning och stöd till verksamhetsutövaren skulle tänkbart kunna minska de brister som konstaterats. Regler som kan verka i den riktningen är krav på formella beslut om avgränsning, krav på att redovisa en diskussion om ”miljöbästa” alternativ, krav på att redovisa osäkerheter och krav på samråd om kompletta MKB-handlingar.

## Aktörernas roller och betydelse

Studien visar att verksamhetsutövaren har stort inflytande över MKB-process och MKB-dokument, men också att konsulter har näst intill lika stort inflytande. Relationen mellan verksamhetsutövare och konsult är alltså viktig. När det gäller frågan om det ömsesidiga beroendeförhållandet medför problem som motverkar god MKB-kvalitet går meningarna i sär.

Verksamhetsutövaren är beroende av konsulten och kan ha svårt att bedöma rimligheten i konsultens förslag och slutsatser. Detta är ett skäl till att sträva efter att stärka verksamhetsutövaren i sin roll. Att konsulter, vilket några kommentarer som lämnats i samband med enkäten antyder, exempelvis medvetet skulle föreslå onödiga utredningar har vi däremot inte funnit några belägg för i de intervjuer som genomförts.

Andra hävdar att konsulterna är verksamhetsutövarnas lydiga redskap och verksamhetsutövare på egen hand bestämmer vad som ska utredas och hur det ska presenteras. Detta kan säkert förekomma, men många gånger är påverkan ömsesidig och jämkande eller möjligen att konsulten har större inflytande över MKB än vad en ”prövningsovan” verksamhetsutövare har. Ett skede när verksamhetsutövaren, medvetet eller omedvetet, kan styra förutsättningarna för MKB är vid upphandlingen av konsulten. Generellt sett uppfattar vi resurser i form av tid som ett större problem än pengar när det gäller konsultens möjligheter att göra ett bra arbete. I våra intervjuer har vi inte funnit några belägg för att verksamhetsutövare aktivt hindrar konsulter att utföra utredningar eller att förtiga eller väsentligt vinkla information. Formuleringar och framställningsätt diskuteras dock inte sällan när MKB-dokumenterna ska sammanställas.

## Summary

### Aim and methodology

This study focus on actors in Swedish EIA processes: their roles, relations, responsibilities and influence over EIA quality. However, there are no recent Swedish studies made on EIA quality. Parallel to the study of actors, an internet based inquiry on aim, function and quality in EIA-practice has been carried out.

The scope of study is EIA for projects according to the EC directive 85/337, implemented in the Swedish environmental code in 1999. The study is mainly based on interviews with representatives of the actors in the EIA-process; proponent, consultants, reviewers and competent authorities. In total 18 persons have been interviewed. The use of EIA in Sweden is strongly connected to applications for permits. The legislation is also sectorised – different kinds of projects tend to have their “own” application process. These are reasons for the identification of six typical cases of EIA -processes, made in this study. The typical cases show differences regarding the actors’ roles and influence as well as aim, function and quality in EIA.

The aim of the inquiry is to investigate how the EIA process is functioning in Sweden today and how different actors and interested parties consider the aim, function, and quality etcetera of EIA. A link to the questionnaire was sent to 1474 e-mail addresses. 339 answers of the questionnaire were received, which can be interpreted as 23 percent at the most.

### Deficiencies in Swedish EIA-system and EIA-practice

Several of the deficiencies identified derive from the Swedish EIA-system. Examples of such deficiencies are:

- EIA is required for literally every project for which an environmental permit is required. With a system that requires so many EIA:s, the sacrifice don’t correspond to the benefit.
- EIA is connected to applications for permits. Since one project can require several permits there can be several EIA s required for the same project.
- The legislation is complex and difficult to understand, even for authorities and other EIA professionals.

Other deficiencies derived from the questionnaire answers and interviews are:

- The function of EIA to integrate environmental considerations is forgotten. Instead the process is ritualised and focused on the document.
- The function of EIA as a process for public participation is obstructed in different ways, e g several public consultations concerning one project can lead to that the aim of the different consultations is vague.
- The function of EIA as ground for decision-making is at risk due to poorly scoping and too extensive EIAs.

In the Swedish EIA system the proponent has the formal and full responsibility for preparing EIA (with exception of EIA for detailed development plan). The proponent is generally free to design the EIA-process.

The “outside” control in the EIA process is requirements on public consultation and approval of EIA before the trial for permit. Further control and support to the proponent could probably decrease the demonstrated deficiencies. Regulations that could be effective in this regard are requirements on formal decision on scoping, requirements to identify best environmental alternative, requirements to account for uncertainties and finally requirements on public review and consultation of the final EIA-document.

## The role and influence of actors

The study shows that the proponent has great influence over the EIA-process and the EIA-document. However, consultants have almost as much influence as the proponent. Hence the relation between the proponent and the consultant is important. When it comes to issues if the mutual relationship of dependency is a problem that could affect EIA quality the meanings diverge.

The proponent is dependent on the consultant and can experience difficulties when judging the plausibility in the consultants’ proposals and conclusions. Therefore it is important to strive for supporting the proponent role. Some comments in the inquiry imply that consultants deliberately propose unnecessary investigations, but we haven’t found any evidence for that in the conducted interviews.

Some respondents claim that consultants are obedient tools in the hands of the proponents, who on their own decide what to be investigated and how to present it. This can probably occur, but many times the influence is mutual and adaptations are made during the process. Possibly the consultant has greater influence over the EIA if the proponent is inexperienced. The proponent can, consciously or unconsciously, control the conditions for the EIA-process in the procurement of the consultant. When it comes to the consultants’ ability to do a good work it generally seems like resources, in the form of time, is a bigger problem than the economy. In our interviews we haven’t found any evidence of that proponent actively prevents consultants to perform investigations or to omit information or essentially change information. However formulations and ways of description are quite commonly discussed when EIA-documents are compiled.

# 1 Studien

MKB-centrum SLU har i denna studie undersökt om det finns något samband mellan rollen hos dem som utför miljökonsekvensbeskrivningar och upplevda kvalitetsbrister i MKB. Studien har genomförts av Anders Hedlund och Veronica Johansson under hösten och vintern 2005-2006.

Studien bygger på intervjuer med representanter för de olika aktörerna i MKB-processen. De som intervjuats representerar roller som utförare, konsulter, verksamhetsutövare, exploatörer, beställare, ombud, granskare och beslutsfattare.

MKB-centrum har även utfört en Internetbaserad enkätundersökning. Syftet med enkätundersökningen var att få reda på hur MKB-processen fungerar i Sverige idag och hur olika aktörer och intressenter ser på syfte, funktion, kvalitet, med mera hos miljökonsekvensbeskrivning.

Studien fokuserar på några typfall där miljökonsekvensbeskrivningar används som underlag för tillståndsprövning eller motsvarande av verksamheter och åtgärder. Fokus för studien är de förhållanden som råder sedan miljöbalken trädde i kraft 1999.

Det bör observeras att vi i denna rapport genomgående använder begreppet *miljökonsekvensbeskrivning*, förkortat MKB. Genom att här använda ett begrepp både för förfarandet och dokumenten underlättas läsningen. I Sverige har begreppet miljökonsekvensbeskrivning använts på det sättet av praktiker, lagstiftare och forskare åtminstone sedan 1980-talet. I EU:s direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt används också begreppet miljökonsekvensbeskrivning liktydigt med den bedömning av miljöpåverkan av projektet som ska göras – syftande på såväl förfarandet, processen som på beslutsunderlaget. I miljöbalken med följdförfattningar med förarbeten används begreppet miljökonsekvensbedömning för förfarandet, och begreppet miljökonsekvensbeskrivning för dokumentationen.



## 2 Bakgrund och problemställning

I detta kapitel redovisas kortfattat de bakomliggande utgångspunkterna för studien av aktörernas roll och betydelse för miljökonsekvensbeskrivning. Dessa utgångspunkter utvecklas i kapitel 4-6.

### 2.1 Miljökonsekvensbeskrivning ur ett aktörsperspektiv

En rad aktörer är inblandade i processen när en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) tas fram och när den används som beslutsunderlag. Aktörerna, som till exempel exploatörer, konsulter, samrådsparter och beslutsmyndigheter, har olika roller och funktion i processen. Aktörernas formella roller och ansvar beskrivs närmare i kapitel 5. Studien utgår från antagandet att aktörerna har stor betydelse för kvaliteten hos miljökonsekvensbeskrivning. Detta antagande ska inte nödvändigtvis tolkas så, att aktörernas kunskap, vilja och förmåga, är den enda, eller kanske ens den viktigaste, faktorn för kvaliteten hos MKB. Vilken betydelse andra faktorer, som till exempel procedurregler eller vägledning, har för miljökonsekvensbeskrivning behandlas dock inte i denna rapport.

I Sverige ligger ansvaret för miljökonsekvensbeskrivning hos exploatören (i miljöbalken används uttrycket *verksamhetsutövare*). Exploatörer anlitar ofta *konsulter* för att hjälpa till att ta fram miljökonsekvensbeskrivningen. Dessa konsulter står på olika sätt i en beroendeställning till exploatören/verksamhetsutövaren, till sin beställare. Det är tänkbart att beroendeställningen kan utgöra ett problem för MKB-processen och dess resultat, till exempel genom att konsulter påverkas att agera så att information om miljöpåverkan undanhålls eller förvrängs. Men exploatören/verksamhetsutövaren är också beroende av konsulterna, och det är också tänkbart att såväl MKB-processen som miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad styrs av konsulten, istället för som lagstiftaren har avsett, av verksamhetsutövaren.

Under MKB-processens gång sker samråd med såväl allmänheten och särskilt berörda, som med organisationer, kommuner och myndigheter. Här har länsstyrelsen ett särskilt ansvar att bistå exploatören med att avgränsa och fokusera miljökonsekvensbeskrivningen. Hur *samrådsparter* agerar påverkar miljökonsekvensbeskrivningen. Vilka samrådspunkter som får genomslag beror av många faktorer, till exempel samrådsparternas status och makt över exploatör och övriga aktörer. Samråd betraktas ofta som en viktig kvalitetssäkring av miljökonsekvensbeskrivning, men det är också tänkbart att starka samrådsparter kan fungera som "kravmaskiner" och ge upphov till alltför omfattande eller felfokuserade MKB-utredningar.

När miljökonsekvensbeskrivningen sammanställts i ett dokument lämnas den till *granskare* och *beslutsfattare*. I samband med godkännandeprövning av miljökonsekvensbeskrivningen kan dessa aktörer begära att kompletterande utredningar genomförs. Ibland förekommer det också att granskare och beslutsfattare under processens gång ger exploatören råd om miljökonsekvensbeskrivningen. Godkännandeprövning av MKB syftar till att säkra beslutsunderlagets kvalitet, men det är också tänkbart att granskare och beslutsfattare fokuserar på sina andra aspekter än miljökonsekvenser som är viktiga för beslutet (till exempel på verksamhetsutövarens tillåtlighetsutredning) och att informationen i MKB inte ges tillräcklig upp-

märksamhet. Ett potentiellt problem i Sverige när det gäller MKB som beslutsunderlag är att den slutliga miljökonsekvensbeskrivningen inte underkastas offentlig granskning.

## 2.2 Otydliga roller och komplex samverkan

I praktiken är aktörernas roller inte så entydiga som beskrivningen i föregående avsnitt ger intryck av. Exempelvis är verksamhetsutövarens roll i MKB-sammanhang ingen renodlad beställarroll. Den konsult som anlitas kan ha olika roller i förhållande till miljökonsekvensbeskrivningen, och kan dessutom parallellt ha andra typer av uppdrag för verksamhetsutövaren. Granskare och beslutsfattare kan samtidigt vara samrådspart. Förutom att rollerna kan vara skiftande och mångfacetterade, ger samverkan i MKB-processen upphov till en ömsesidig och komplex påverkan. I varierande utsträckning lär aktörerna av varandra, och anpassar sig till varandra. Från kvalitetssynpunkt kan detta vara både en styrka och ett problem. Studien tar hänsyn till att aktörernas roller i MKB-processen inte är entydiga, att rollerna kan vara otydliga, att rollfördelningen kan variera över tiden och att samma organisation eller samma person samtidigt kan ha flera roller. Vi har här utgått både från formella krav och från praktisk tillämpning. Se vidare kapitel fem och åtta.

## 2.3 Kvalitet och kvalitetsbrister i MKB

Studien av aktörerna görs med utgångspunkt från kriterier för syfte och funktion hos MKB, kriterier för ”god MKB-kvalitet” om man så vill. Sådana kriterier är knappast underförstådda eller givna. Uppfattningar om syfte, funktion och kvalitet kan också tänkas variera mellan olika aktörer och intressenter. Se vidare kapitel 4. Ett grundläggande problem är att studier av kvalitet och kvalitetsbrister i stort sett saknas i Sverige, i vart fall när det gäller förhållandena efter det att miljöbalken trätt i kraft. Hur vi har hanterat detta problem framgår närmare av kapitel 3.

Den genomförda studien beaktar att förutsättningarna för att genomföra miljökonsekvensbeskrivning skiljer sig åt mellan olika typer av verksamheter och åtgärder. Dessa skillnader beror bland annat på att det svenska MKB-systemet är sektoriserat med skillnader i regler och andra formella förutsättningar mellan olika lagar, olika typer av prövningar. Vidare menar vi att traditioner inom olika sektorer påverkar faktorer av betydelse, bland annat rolluppfattningar. På det sättet påverkas dagens MKB-tillämpning av förhållanden som rådde innan miljöbalken trädde i kraft (eller t o m förhållanden innan MKB infördes i Sverige). Studien av aktörerna utgår därför från några *typfall*. Se vidare kapitel 3 om metod och kapitel 4.6 där typfallen presenteras.



## 3 Syfte och metod

I detta kapitel redovisas studiens syfte och genomförande. Även om studien i sig syftar till att undersöka aktörers roller med mera i relation till kvalitetsproblem kring miljökonsekvensbeskrivning har en del av utredningsarbetet fått ägnas åt att söka belysa dessa kvalitetsproblem.

### 3.1 Syfte

Syftet med studien är att:

- Belysa sådana eventuella brister i miljökonsekvensbeskrivningars syfte, funktion och kvalitet som är relevanta med hänsyn till aktörerna i MKB-processen.
- Identifiera och beskriva de olika typerna av aktörer i MKB-processen, särskilt i relation till typfall och specialfall.
- Belysa aktörernas ansvar, rolluppfattningar och interaktion i relation till typfallen.
- Analysera aktörernas betydelse för miljökonsekvensbeskrivningars funktion och kvalitet, med särskild hänsyn till konsulter och andra utförares förutsättningar, kompetens, förmåga och vilja.

### 3.2 Avgränsningar

Studien avgränsas i princip till projekt-MKB, det vill säga miljökonsekvensbeskrivning av sådant som i miljöbalken<sup>1</sup> betecknas som ”verksamheter och åtgärder” och som i EG-direktivet<sup>2</sup> om MKB kallas ”projekt”.

I denna rapport används begreppet ”MKB” alternativt ”miljökonsekvensbeskrivning” för att beteckna både dokument och process, det vill säga det som i svenska lagregler kallas miljökonsekvensbeskrivning respektive miljökonsekvensbedömning.

Varken miljöbedömningar av planer och program i enlighet med miljöbalkens regler, eller miljöbedömningar av andra övergripande beslut, behandlas i studien. Det finns två anledningar till att dessa typer av miljöbedömningar lämnas utanför. En anledning är att reglerna om miljöbedömning av planer och program bara funnits sedan sommaren 2004 (eller sommaren 2005 om man betänker att viktiga delar av regelverket infördes i den svenska lagstiftningen först i och med att förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar<sup>3</sup> ändrades). Vi bedömer att tillämpningen av dessa regler knappt har kommit igång hösten 2005 och att det dröjer ett par år eller mer innan det finns erfarenheter på området.

När det gäller miljöbedömningar av andra typer av övergripande beslut än de som gäller lagreglerade planer och program så menar vi att erfarenheterna är av liten omfattning och att omständigheterna är starkt situationsberoende, varför sådana miljöbedömningar lämnats utanför denna studie.

---

<sup>1</sup> SFS 1998:808.

<sup>2</sup> 85/337/EEG.

<sup>3</sup> SFS 1998:905.

Miljökonsekvensbeskrivningar och miljöbedömningar för detaljplaner omfattas av studien. En anledning är att man med hjälp av detaljplaner fattar beslut om verksamheter och åtgärder som omfattas av EU:s direktiv om projekt-MKB, men för vilka tillståndsprövning saknas i Sverige. Sådana detaljplaner har sedan 1994 omfattats av bestämmelser om MKB. Därutöver har detaljplaner sedan 1996 omfattats av generella bestämmelser om MKB. Vi bedömer därför att det finns en omfattande erfarenhet av både projekt-MKB och ”plan-MKB” i samband med detaljplaner och mot bakgrund av detta har vi inkluderat detaljplaneringen i studien.

När det gäller andra sektorer än detaljplanering fokuserar studien på de förhållanden som råder sedan miljöbalken infördes 1999. Miljöbalken medförde en rad förändringar i regelverket kring miljökonsekvensbeskrivningar. Förändringar som direkt berör aktörerna och deras roller gällde bland annat beslutsmyndigheternas organisation och reglerna kring samråd. Eftersom miljöbalken varit i bruk i nio år antar vi att praxis (dock inte praxis i juridisk mening) utvecklats och att man till exempel kan belysa hur kraven på samråd påverkat MKB. Fokuseringen på senare tids tillämpning har dock inte styrt till exempel vårt urval av respondenter. Respondenterna är i de flesta fall personer med erfarenhet av MKB även enligt tidigare lagregler.

Studien fokuserar på miljökonsekvensbeskrivning som görs med anledning av att verksamheterna eller åtgärderna kan medföra *betydande miljöpåverkan*. Anledningen till denna avgränsning är att vi betraktar funktion och kvalitet som viktigare i dessa fall än i övriga prövnings- och planärenden. Reglerna för MKB är dessutom mer distinkta för miljökonsekvensbeskrivningar som görs med anledning av risken för betydande miljöpåverkan, vilket gör det lättare att belysa kvalitetsaspekter och aktörsroller.

### 3.3 Metod och arbetsmetodik

Studien bygger i huvudsak på intervjuer med representanter för aktörerna i MKB-processen. Förförståelsen hos oss som har genomfört studien har haft stor betydelse, för upplägg och metodval, men också för tolkningen av resultaten. Se vidare nedan. Val av metod och arbetsmetodik framgår under respektive avsnitt nedan.

### 3.4 Syfte, funktion och kvalitet i miljökonsekvensbeskrivning

I denna del bygger undersökningen på litteraturstudier, enkätresultat och på intervjuer. I Sverige saknas i stort sett aktuella undersökningar av problem och brister kring miljökonsekvensbeskrivningars funktion och kvalitet. En omfattande studie<sup>4</sup> gjordes av Riksrevisionsverket (nuvarande Riksrevisionen) 1995-1996, det vill säga några år efter införandet av MKB i Sverige och några år innan miljöbalken. Studien är intressant och fortfarande till delar relevant, men speglar varken dagens regler eller dagens tillämpning. Resultatet av Riksrevisionens studie berörs i kapitel 7 och 8.

Riksdagens revisorer genomförde 1999 en studie som bland annat berörde kvaliteten hos miljökonsekvensbeskrivningar för vägar och järnvägar<sup>5</sup>. Studien gjordes när miljöbalken just trätt ikraft och de iakttagelser och slutsatser som redovisas bygger på tidigare erfarenheter. Resultatet av studien redovisas i kapitel 7.

---

<sup>4</sup> Miljökonsekvensbeskrivningar MKB i praktiken. RRV 1996:29. Riksrevisionsverket 1996.

<sup>5</sup> Vägverket, Banverket och miljön. Rapport 1998/99:06. Riksdagen 1999.

Boverket har år 2003, med hjälp av MKB-centrum genomfört en studie<sup>6</sup> av miljökonsekvensbeskrivning för detaljplan. Studien syftar bland annat till att belysa kvaliteten på sådana miljökonsekvensbeskrivningar, och göra jämförelser med en tidigare studie från 1997. Resultatet av Boverkets studie berörs i kapitel 7.

Vid Blekinge Tekniska Högskola har en förstudie<sup>7</sup>, till forskning om miljöreglering tagits fram. Denna förstudie behandlar bland annat miljökonsekvensbeskrivningar men är inriktad på lagstiftning, snarare än tillämpning. Studien är relevant för vår bakgrundsförståelse av hur MKB fungerar i Sverige men belyser inte det som vi är ute efter – kopplingen mellan funktion och aktörerna i själva processen. Förstudiens slutsatser berörs i kapitel 7.

För att bättre kunna belysa problem och brister kring miljökonsekvensbeskrivningar har vi nyttjat resultat från en enkätundersökning som MKB-centrum genomfört. Resultat från enkäten redovisas i kapitel 7 och 8.

### 3.5 Aktörer – roller, ansvar och betydelse

Med aktörer menar vi i den här studien de människor eller organisationer som är aktiva i de MKB-procedurer som finns som ett inslag i prövnings- och planeringsprocesser för olika verksamheter och åtgärder. Ibland beskrivs aktörerna med begreppen beställare, utförare, granskare och beslutsfattare. Dessa begrepp är relevanta, men aktörsbilden är komplex och skillnaderna mellan rollerna kan vara otydlig.

Till aktörerna hör bland annat de som har ett tydligt och utpekat ansvar i anslutning till proceduren, till exempel verksamhetsutövare och beslutsfattare. Med aktörer i den här studien kan också menas samrådsparter och remissinstanser som är aktiva i processen. En särskild grupp av aktörer är de personer och organisationer som verksamhetsutövaren anlitar för att medverka i MKB-arbetet (i MKB-processen). Dessa personer och organisationer kan till exempel representera kompetens inom juridik, teknik och miljö och på olika sätt fungera som till exempel ”beställare” och ”utförare” av miljökonsekvensbeskrivning.

Aktörerna har vi identifierat genom vår förförståelse. Respondenterna har valts med hänsyn till de aktörsroller som var och en representerar. Genom intervjuerna har vi fått underlag för att belysa roller, rolluppfattningar, interaktion samt aktörernas betydelse för miljökonsekvensbeskrivningars funktion och kvalitet.

### 3.6 Intervjuer – urval och metodik

Som underlag för studien ligger intervjuer med 18 personer, en förteckning finns i bilaga 1. Respondenterna har valts ut med hänsyn till vår förförståelse dels om olika roller i MKB-processen och dels om tänkbara typfall. Respondenterna har alltså valts ut för att bland annat täcka in förekommande roller i MKB-processen. Ett annat kriterium för urvalet har varit respondenternas omfattande och/eller långa erfarenhet av miljökonsekvensbeskrivning.

---

<sup>6</sup> MKB för detaljplan – användning och kvalitet. Boverket 2003 (opublicerad).

<sup>7</sup> Emmelin, L. och Lerman P. *Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö?* Research Report 2004:09. BTH 2004.

Respondenterna är följande:

- Två av respondenterna är jurister som är anställda på advokatbyrå. De arbetar (på konsultbasis) som verksamhetsutövarens ombud i samband med prövning av miljöfarlig verksamhet och/eller vattenverksamhet. Därmed arbetar de också i varierande grad som beställare, samordnare och/eller granskare av MKB.
- Två av respondenterna är anställda på Vägverket, i den regionala organisationen. Dessa personer arbetar som beställare och/eller granskare av MKB för vägutredning och arbetsplan för väg. I viss utsträckning kommer dessa personer i kontakt med vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet (när Vägverket är verksamhetsutövare).
- En av respondenterna arbetar på Banverket med beredning av tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken 17 kap, med ställningstaganden till järnvägsutredning samt med fastställelseprövning av järnvägsplan. Arbetsuppgifterna innefattar bland annat granskning av MKB (dock inte godkännandeprovning, eftersom denna görs av länsstyrelserna) och beslutsfattande.
- Två av respondenterna arbetar vid länsstyrelse samt i miljöprövningsdelegationen. De arbetar med prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet och med beslutsfattande. Granskning av MKB ingår i arbetet.
- En respondent arbetar vid länsstyrelsen med prövning av miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Granskning av MKB ingår i arbetet.
- En av respondenterna som arbetar vid länsstyrelse, bland annat med rutiner med mera för hantering av MKB samt granskning och godkännandeprovning av MKB för större väg- och järnvägsprojekt.
- Två respondenter är kommunala planerare. Dessa arbetar med MKB som beställare, utförare och/eller granskare.
- Sex av respondenterna är anställda vid större tekniska konsultföretag. Dessa personer är uppdragsledare som arbetar som MKB-utförare (MKB-samordnare, men även som miljöspecialister). De arbetar också med planering, projektering och/eller utredning (och kan då fungera som internbeställare av MKB, eller som sidokonsult till MKB-konsulter). Tre av de sex personerna har erfarenhet av att vara inhyrd och arbeta i verksamhetsutövarens organisation (bland annat som beställare av MKB).

Som framgår ovan har de flesta av respondenterna mer än en roll i förhållande till miljökonsekvensbeskrivning. Vi menar att detta är en typisk situation och urvalet av respondenter speglar även på det sättet vanligt förekommande förhållanden. Intervjuerna med respondenterna har genomförts som semistrukturerade intervjuer. Den frågeguide som använts redovisas i bilaga 2.

### 3.7 Enkätundersökning om miljökonsekvensbeskrivningars kvalitet

MKB-centrum har även utfört en Internetbaserad enkätundersökning. Syftet med enkätundersökningen är att få reda på hur MKB-processen fungerar i Sverige idag och hur olika aktörer och intressenter ser på syfte, funktion, kvalitet, med mera hos miljökonsekvensbeskrivning. Enkäten inrymmer 18 frågor inom fem frågeområden:

- Respondentens roll och dess erfarenhet av MKB-arbete.
- Syfte och funktion hos MKB.
- Brister i MKB och orsaker till brister.
- Aktörerna och deras betydelse.
- Åtgärder för att förbättra MKB.

Enkäten har spridits inom MKB-centrums nätverk. Nätverket riktar sig till yrkesverksamma inom MKB-området och till andra som är intresserade av MKB. Nätverket bestod vid enkättillfället av fler än 1 300 personer. Utskicket inom nätverket har riktat sig till 1 360 e-postadresser, ett fåtal av de adresserna gäller kontaktpersoner på till exempel kommunala förvaltningar. Dessa kan ha spridit enkäten vidare till flera andra personer.

Medlemmarna i nätverket arbetar bland annat vid länsstyrelser, statliga verk, kommuner, miljödomstolar, konsultföretag och universitet och högskolor. Några närmare uppgifter om medlemmarnas verksamhet kring miljökonsekvensbeskrivning finns inte. MKB-centrum bedömer dock att bland annat beslutsfattare och verksamhetsutövare inte är väl representerade i nätverket. Enkäten har därför också skickats till ytterligare ett hundratal handplockade personer eller samlingsadresser. Från samlingsadresserna kan enkäten ha spridits till ett större eller mindre antal personer.

Totalt har enkäten skickats och nått fram till 1 474 e-postadresser. Exakt hur många personer som därmed har fått kännedom om enkäten går inte att säga. Enkäten har generat 339 svar, vilket kan tolkas som en svarsfrekvens på som mest 23 procent.

### 3.8 Utredarna och deras bakgrund

Studien har utförts av Anders Hedlund och Veronica Johansson vid MKB-centrum SLU. Utredarnas erfarenheter bidrar till en förståelse som påverkar beskrivningen av de bakomliggande problemställningar, syfte, avgränsning och uppläggning av studie, men också tolkningen av den information som har samlats in.

Anders har ungefär tjugo års erfarenhet av miljökonsekvensbeskrivningar i svensk planering och prövning. Erfarenheten är bred och omfattar flera olika roller i MKB-processen eftersom Anders har fungerat som verksamhetsutövare, verksamhetsutövarens ombud, konsult/utförare, granskare, med mera.

Veronica arbetar som handläggare på MKB-centrum. Hon har flerårig erfarenhet av MKB, såväl av det svenska systemet som av internationell praxis. Veronica arbetar med MKB-granskningar och andra utredningsuppdrag och med utbildning inom MKB-området.

Speciellt Anders erfarenhet ligger till grund för studiens uppläggning, genomförande och för genereringen av resultat. Utredarnas erfarenhet är en styrka, men också en potentiell felkälla. Se vidare kapitel 9.



## 4 Miljökonsekvensbeskrivning (MKB)

Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) används i ett stort antal länder runt om i världen. Det finns också internationella organisationer, som till exempel Världsbanken, som använder MKB i sin verksamhet. Miljökonsekvensbeskrivning används vid tillståndsprövning av vissa verksamheter och åtgärder. Detta benämns ibland *projekt-MKB*. Under senare tid har också miljöbedömningar för policy/politik, planer och program utvecklats. På svenska används ibland *strategisk miljöbedömning*, SMB, som ett samlingsbegrepp som sådana miljöbedömningar.

I detta kapitel beskrivs internationell praxis och erfarenheter, det svenska MKB-systemet och den svenska MKB-processen tämligen utförligt. Syftet är att ge läsaren en förståelse för kontexten för studien och att lämna bakgrundsuppgifter som kan vara viktiga för att förstå resultatet.

### 4.1 Framväxten av MKB och miljöbedömningar

Miljökonsekvensbeskrivning, på engelska *Environmental Impact Assessment*, EIA, etablerades i USA under 1970-talet. Användningen av EIA/MKB har sedan dess utvecklats och spridits till många länder. I början av 2000-talet fanns lagstiftning eller motsvarande rörande EIA/MKB i mer än 120 länder. Inom den Europeiska unionen, EU, beslutades 1985 om ett direktiv<sup>8</sup> om EIA för vissa offentliga och privata projekt. Med stöd att detta direktiv infördes EIA/MKB i de dåvarande tolv medlemsländerna under slutet av 1980-talet.

I Sverige diskuterades EIA/MKB redan på 1970-talet, bland annat i samband med den översyn av regleringen på bygg- och planområdet som påbörjades och så småningom ledde fram till plan- och bygglagen<sup>9</sup>, PBL. Under 1980-talet etablerades begreppet miljökonsekvensbeskrivning, MKB, på svenska. År 1987 togs bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivning in i väglagen<sup>10</sup>. År 1991 fick miljöskyddslagen, vattenlagen, naturvårdslagen och flera andra lagar bestämmelser om MKB. EU:s direktiv om projekt-MKB började formellt gälla i Sverige 1994, men det dröjde till 1999, då miljöbalken<sup>11</sup> trädde i kraft, innan Sverige hade MKB-bestämmelser som någorlunda motsvarade direktivet. I och med miljöbalken upphävdes flera av de lagar som 1991 fått bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivning.

Miljöbedömning av policy, planer och program har diskuterats internationellt sedan 1980-talet. På engelska används *Strategic Environmental Assessment*, SEA, som samlingsbegrepp för sådana miljöbedömningar. Några länder har infört regler om sådana miljöbedömningar, eller prövat att använda miljöbedömningar i sådana sammanhang. I Sverige infördes under 1990-talet bland annat krav på MKB för detaljplaner enligt plan- och bygglagen. Under 1990-talet infördes också miljöbedömningar i Vägverkets och Banverkets långsiktiga investeringsplanering (väg- respektive banhållningsplan). År 2001 beslöt EU om ett direktiv<sup>12</sup> för miljö-

---

<sup>8</sup> 85/337/EEG. I direktivet används begreppet miljökonsekvensbeskrivning både för förfarandet och dokumentationen, varför vi valt att använda det begreppet genomgående i denna rapport.

<sup>9</sup> SFS 1987:10.

<sup>10</sup> SFS 1971:948.

<sup>11</sup> SFS 1998:808.

<sup>12</sup> 2001/42/EC.

bedömningar av planer och program. Med stöd av detta direktiv införs regler om miljöbedömningar i medlemsländerna. I Sverige infördes direktivet om miljöbedömningar av planer och program 2004. Det var dock först den 1 juli 2005, när MKB-förordningen<sup>13</sup> ändrades, som direktivets regler återspeglades i svenska bestämmelser.

## 4.2 Syftet med MKB – dokument och process

Miljökonsekvensbeskrivning används i många länder och i många olika sammanhang. Det är därför naturligt att det finns stora skillnader i hur MKB används. Samtidigt finns det en omfattande samsyn om syfte, funktion och tillämpning av MKB. Ibland talar man om en internationell praxis för miljökonsekvensbeskrivning, till och med om en ”god sed” för MKB. För att i den här rapporten underlätta beskrivningen av internationell tillämpning av MKB använder vi ibland begreppet *Environmental Impact Assessment*, EIA, och andra engelskspråkiga begrepp som förknippas med MKB. Syfte och funktion hos miljökonsekvensbeskrivning kan sammanfattas i följande tre punkter:

- MKB är en process som syftar till att integrera miljöhänsyn när en verksamhet eller åtgärd planeras och utformas.
- MKB är en process som syftar till att ge allmänheten, organisationer, myndigheter med flera intressenter en möjlighet att påverka verksamheten/åtgärden och det beslutsunderlag som tas fram.
- MKB är ett dokument som ska fungera som beslutsunderlag vid tillståndsprövning och motsvarande.

Kring dessa tre syften finns, internationellt sett, en stor samsyn. Syftena är också giltiga för tillämpningen av projekt-MKB inom EU och i Sverige<sup>14</sup>. I förarbeten till svenska regler om miljökonsekvensbeskrivning nämns också andra syften. Exempel på syften som nämns en allmänt ökad kunskap och insikt om miljö-, hälso- och naturresursfrågor samt att skapa och genomföra miljöpolitik<sup>15</sup>.

I många länder är det en vanlig uppfattning att miljökonsekvensbeskrivning bara ska komma ifråga när verksamheten eller åtgärden kan leda till en *betydande miljöpåverkan*, på engelska *significant impact*. Det finns flera anledningar till denna begränsning av användningen av MKB. Det är verksamheter och åtgärder som medför risk för särskilt stor eller betydande negativ påverkan på miljön som kan behöva stöd av en miljöbedömningsprocess redan i skeden när lokalisering och utformning utreds. Genom anpassningar i dessa tidiga skeden antas allvarliga miljöeffekter och risker kunna undvikas eller minskas. Samtidigt innebär genomförandet av en miljökonsekvensbeskrivning en belastning, inte bara för verksamhetsutövaren, utan också för samrådsparter, beslutsfattare och andra aktörer. Av denna anledning tillämpas MKB i de flesta länder inte för verksamheter som medför små och få risker för miljön.

---

<sup>13</sup> SFS 1998:905.

<sup>14</sup> De tre syftena beskrivs bland annat i förarbetena till miljöbalken, se prop. 1997/98:45 s272f. När MKB infördes i Sverige 1991 betonades funktionen som beslutsunderlag. Detta kan tänkbart än idag påverka aktörernas uppfattning om syfte och funktion.

<sup>15</sup> Prop. 1997/98:45 s 273.



Kriterier<sup>16</sup> för betydande miljöpåverkan kan bland annat vara:

- Den påverkade miljöns värde eller känslighet.
- De förväntade effekternas sannolikhet, komplexitet och betydelse.
- De förväntade effekternas omfattning i tid och rum, till exempel om ett stort geografiskt område påverkas eller om många människor berörs.
- Förekomsten av risker för plötsliga, oväntade och allvarliga effekter.
- Risk för överskridanden av miljökvalitetsstandarder och dylikt.
- Allmänhetens behov av information.

I Sverige finns en annan syn på tillämpningen av miljökonsekvensbeskrivning, krav på MKB finns också vid prövning av verksamheter och åtgärder som inte medför betydande miljöpåverkan. Det finns flera motiv till detta, bland annat risken för att flera åtgärder sammantaget kumulativt leder till betydande påverkan<sup>17</sup>.

Miljökonsekvensbeskrivning innebär en process. Denna process kan genom lagregler vara formaliserad till ett bestämt tillvägagångssätt, en MKB-*procedur*. Formaliseringen varierar mellan olika länder, men man kan påstå att det internationellt existerar en gemensam syn på hur MKB ska tas fram. MKB-processen kan principiellt delas in i följande skeden eller moment:

- Behovsbedömning – bedömning eller beslut om MKB behövs (*screening*).
- Framtagande av bakgrundsdata om miljön och miljöns utveckling (*baseline*).
- Identifiering av alternativ för lokalisering, utformning, med mera.
- Identifiering av nollalternativ (*no action alternative*).
- Samråd/dialog med allmänheten, organisationer, myndigheter med flera intressenter (*public participation*).
- Avgränsning av MKB-utredningen med avseende på alternativ, miljöaspekter, systemgränser, med mera (*scoping*).
- Identifiering, beskrivning och bedömning av effekter (*prediction of impacts, impact assessment*).
- Identifiering av skadeförebyggande åtgärder (*mitigation measures*).
- Sammanställning av MKB-dokument.
- Granskning av MKB-dokument och samrådsförfarande inför beslut (*review, public review*).
- Kontroll och uppföljning av miljöpåverkan (*monitoring and auditing*).

De flesta av momenten ovan finns i den svenska MKB-processen (de svenska MKB-processerna snarare, eftersom systemet är så sektoriserat), med undantag av behovsbedömning eftersom svenska MKB-regler innebär att miljökonsekvensbeskrivning är obligatorisk för de allra flesta prövningspliktiga verksamheter och åtgärder.

### 4.3 Kvalitetskontroll och kvalitetsreglering av MKB

Kvalitet i miljökonsekvensbeskrivning är ett omdiskuterat och mångfacetterat ämne. Till att börja med kan det vara meningsfullt att betrakta frågan om kvalitet i MKB från två perspektiv; *effektivitet* och *verkningsfullhet*.

Miljökonsekvensbeskrivning bör alltså vara effektiv. Med det menas till exempel att MKB på ett kostnadseffektivt sätt ska identifiera relevant miljöpåverkan och att den

<sup>16</sup> Se bland annat MKB-förordningen (SFS 1998:905), bilaga 2.

<sup>17</sup> Se bland annat prop. 1997/98:45 s 271.

informationen ska ges till aktörer och intressenter vid en sådan tidpunkt och i en sådan form att den kan användas. Effektivitet handlar därmed bland annat om saker som hur MKB-arbetet organiseras, hur MKB-processen läggs upp och integreras med planering och prövning, vilka metoder som används och hur beslutsunderlag utformas. Kvalitetskontroll och kvalitetsreglering som har fokus på effektivitet är ofta inriktad på MKB-processen och dess olika moment, exempelvis avgränsning, samråd, förutsägelser av effekter, skadeförebyggande åtgärder och uppföljning. Miljökonsekvensbeskrivning bör även vara verkningsfull. Med det kan avses hur väl MKB uppfyller sina syften. Tillämpningen av MKB ska exempelvis leda till att miljöhänsyn tas och att negativ miljöpåverkan undviks eller minskar, till att genomslutligheten i projektutveckling och beslutsfattande ökar och att beslutsfattandet påverkas. Hur verkningsfulla miljökonsekvensbeskrivningar är kan kanske bäst ses ur ett systemperspektiv. Kvalitetskontroll och kvalitetsreglering som har fokus på verkningsfullhet kan handla om hur behovsbedömning (screening) och erfarenhetsåterföring organiseras. Kvalitetskontroll och kvalitetsreglering kan till exempel utgöras av:

- Procedurkrav på centrala moment i MKB-processen, till exempel avgränsning, samråd och uppföljning.
- Offentlig granskning och krav på oberoende granskning och godkännande av exempelvis avgränsning och beslutsunderlag (MKB-rapport).
- Krav på erfarenhet och/eller utbildning för MKB-utredare, certifiering/ackreditering av MKB-utredare.
- Krav på metoder som ska användas, krav på analys av osäkerheter och dylikt.
- Krav på uppföljning och rapportering, krav på erfarenhetsåterföring.

Vägledning, till exempel i form av riktlinjer, handböcker och utbildning, används ofta för att stimulera god kvalitet. Databaser och andra sammanställningar av miljöinformation kan också räknas till åtgärder som gynnar MKB-kvalitet. En förekommande uppfattning är att MKB-processen (MKB-proceduren) i sig är den viktigaste kvalitetspåverkande faktorn. Genom att ställa krav på hur olika moment ska genomföras, granskas och så vidare kan genomförandet av MKB-processen bli mer likartat och förutsägbart, vilket kan tänkas gynna MKB-kvaliteten.

## 4.4 Det svenska MKB-systemet

Miljökonsekvensbeskrivningar och miljöbedömningar har införts i svensk planering och prövning genom att bestämmelser införts i befintliga lagar som miljöbalken och plan- och bygglagen. De svenska bestämmelserna utgår ifrån EU:s direktiv. Direktiven är minimidirektiv och varje medlemsland kan välja att gå längre i sin tillämpning. Sverige har en mer omfattande tillämpning av projekt-MKB än vad som krävs i direktivet – fler verksamheter och åtgärder än de som anges i direktivet omfattas av krav på miljökonsekvensbeskrivning. I januari 2008 genomfördes ändringar i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH). Även bilagan till förordningen, som reglerar vilka verksamheter som är tillstånds- eller anmälningspliktiga, ändrades. Ändringarna medför att antalet tillståndspliktiga verksamheter minskar med drygt 1 000 stycken. De flesta av dessa verksamheter blir istället anmälningspliktiga.<sup>18</sup>

Bestämmelserna kring MKB för verksamheter och åtgärder samt för miljöbedömning av planer och program finns samlade i miljöbalken och dess sjätte kapitel. Till miljöbalken hör en förordning om MKB och miljöbedömningar. I plan- och

<sup>18</sup> <http://www.naturvardsverket.se/sv/Verksamheter-med-miljopaverkan/Tillstand-och-anmalan-for-miljofarlig-verksamhet>.

bygglagen finns vissa kompletterande bestämmelser som gäller MKB och miljöbedömningar för detaljplaner. Utöver miljöbalken och plan- och bygglagen finns kompletterande MKB-bestämmelser i vissa sektorslagar som till exempel väglagen och lagen om byggande av järnväg<sup>19</sup> och i förordningar och föreskrifter som hör till dessa lagar.

#### 4.4.1 Nästan alltid MKB vid tillståndsprovning

Reglerna om miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter och åtgärder som det kallas i miljöbalken finns i miljöbalken 6 kap. 1-10, 22 §§. Dessa regler innebär i huvudsak att MKB krävs inför all provning av tillstånd enligt miljöbalken för att få anlägga, driva eller ändra sådana verksamheter och åtgärder. MKB-centrum har gjort en kartläggning<sup>20</sup> över hur många MKB som genomförs i Sverige varje år. Enligt kartläggningen upprättades omkring 1 600 MKB för verksamheter och åtgärder för de år som kartläggningen avsåg, det vill säga under vardera åren 2005 och 2006.

Tabell 1. Några av de viktigaste provningslagarna som innehåller krav på MKB för verksamheter och åtgärder.<sup>21</sup>

Lagar	Verksamheter och åtgärder
Miljöbalken (SFS 1998:808)	Verksamheter och åtgärder som på ett betydande sätt påverkar miljön i ett Natura 2000-område (7 kap.). Miljöfarlig verksamhet som exempelvis olika typer av tillverkningsindustri, energianläggningar, avfallshantering, kemikalieintensiva verksamheter, m.m. (9 kap.). Vattenverksamhet som exempelvis byggande av broar och andra läggningar, bortledning av yt- eller grundvatten, dikningar och invallningar, m.m. (11 kap.). Vilthägn (12 kap.). Motorvägar, motortrafikleder, järnvägar för fjärrtrafik och allmänna farleder (17 kap.).
<b>Infrastruktur</b>	
Väglagen (SFS 1971:948)	Allmänna vägar med vidhängande väganordningar.
Lag om byggande av järnväg (SFS 1995:1649)	Järnvägar, spårvägar med vidhängande anläggningar.
Luftfartslagen (SFS 1957:297)	Allmänna flygplatser
Farledslagen (SFS 1983:293)	Allmänna farleder och allmänna hamnar.
Rörledningslagen (SFS 1978:160)	Ledningar för transport av råolja eller annan vätska eller gas som ska användas som bränsle.
Ellagen (SFS 1997:857)	Kraftledningar för 130 kV eller högre spänning.
Naturgaslagen (SFS 2005:403)	Naturgasledningar, naturgaslager och förgasningsanläggningar.
<b>Brytning av mineral m.m.</b>	
Torvlagen (SFS 1985:620)	Torvbrytningsföretag.
Kontinentalsockellagen (SFS 1966:314)	Borringar eller sprängningar vid utforskning av kontinentalsockeln eller utvinning av dess naturtillgångar
Minerallagen (SFS 1991:45)	Utvinning och bearbetning av mineral.
Lagen om Sveriges ekonomiska zon (SFS 1992:1140)	Utforskning, utvinning och annat nyttjande av vissa naturtillgångar inom Sveriges ekonomiska zon. Uppförande och användning av konstgjorda öar, anläggningar och andra inrättningar.
<b>Kärnenergi</b>	
Kärntekniklagen (SFS 1984:3)	Uppföra, inneha eller driva en kärnteknisk anläggning.
Strålskyddslagen (SFS 1988:220)	Tillverkning, införsel, hantering, överlåtande m.m. av radioaktiva ämnen eller tekniska anordningar som kan och är avsedda att sända ut joniserande strålning eller som kan alstra joniserande strålning. Utförsel av radioaktivt ämne från Sverige.
<b>Fysisk planering</b>	
Plan- och bygglagen (SFS 1987:10)	Planer som medger köpcentrum, motorbanor, fritidsanläggningar m.m.

<sup>19</sup> SFS 1995:1649.

<sup>20</sup> MKB-tillämpningen i Sverige Antalet MKB för verksamheter och åtgärder 2005 och 2006. Lindblom, U. och Rodéhn, J. MKB-centrum 2008.

<sup>21</sup> Hedlund, A och Kjellander, C. MKB. *Introduktion till miljökonsekvensbeskrivning*. Studentlitteratur 2007.

Tillståndsprövning med obligatoriskt krav på MKB kan till exempel röra sig om miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet eller jordbruk som kräver tillstånd enligt miljöbalkens nionde och elfte kapitel. Kravet på MKB gäller även regeringens tillåtighetsprövning enligt miljöbalkens sjuttonde kapitel av bland annat motorvägar och järnvägar för fjärrtrafik. Dessutom ska en MKB upprättas för tillståndsprövning enligt miljöbalkens sjunde kapitel av verksamheter som kan komma att påverka miljön i ett Natura 2000-område på ett betydande sätt. Utöver detta ska MKB upprättas i en rad andra prövningsfall, till exempel för kärnteknikanläggningar, torvtäkter, vid mineralutvinning och vid etablering av infrastruktur såsom rörledning, kraftledning, flygplats samt vid vägutredning, vägarbetsplan, järnvägsutredning och järnvägsplan.

Utöver de många fall när MKB alltid krävs kan MKB från fall till fall krävas av myndigheterna vid ansökan om tillstånd enligt miljöbalkens sjunde kapitel om skydd av områden eller för vilthägn, samt vid anmälan av miljöfarlig verksamhet eller efterbehandlingsåtgärd. MKB kan även krävas inför samråd enligt miljöbalkens tolfte kapitel och vid prövning av dispens från strandskyddsbestämmelser eller reservatsföreskrifter.

#### 4.4.2 Stor eller liten MKB

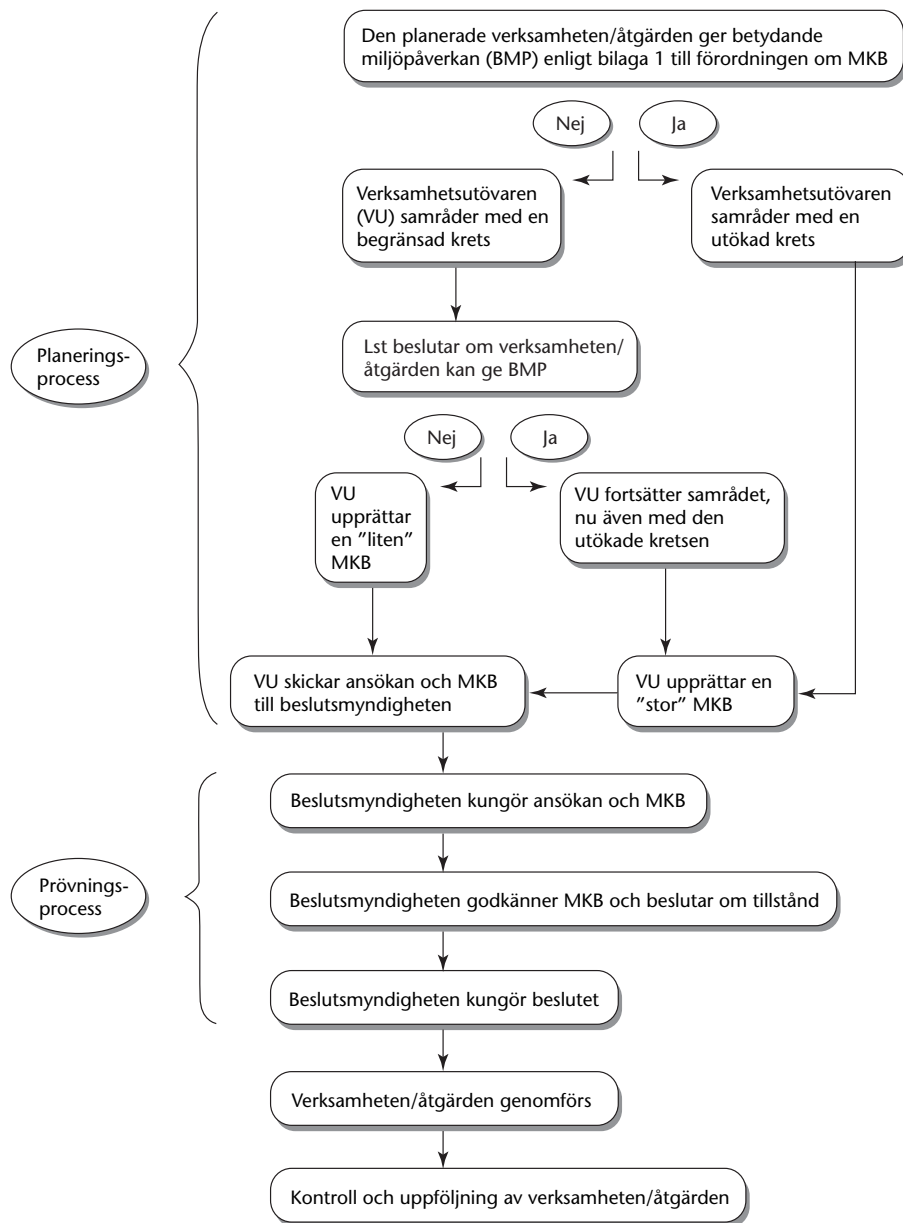
Enligt EG-direktivet om MKB ska vissa verksamheter och åtgärder alltid anses medföra betydande miljöpåverkan och en MKB ska då följaktligen alltid göras i samband med tillståndsansökan. Dessa verksamheter och åtgärder finns listade i direktivet. För andra slags verksamheter och åtgärder som nämns får medlemsländerna själva bestämma om projekten ska anses ge betydande miljöpåverkan eller inte (och därmed om MKB ska göras eller inte). Vid bedömningen ska dock vissa uppsatta kriterier användas. I Sverige har man valt att gå längre än vad direktivet kräver. Detta innebär att långt fler verksamheter och åtgärder alltid anses ge betydande miljöpåverkan och därmed ska åtföljas av MKB vid tillståndsprövning. Dessa verksamheter och åtgärder finns listade i förordningen om MKB. För tillståndspliktiga verksamheter och åtgärder som inte listas kan länsstyrelsen i det enskilda fallet bedöma att betydande påverkan ändå kan uppstå. Om länsstyrelsen däremot bedömer att verksamheten eller åtgärden inte ger betydande miljöpåverkan ska i alla fall en MKB upprättas. Kraven på process och dokument är dock inte lika omfattande som när det är frågan om betydande påverkan. Detta innebär att man i Sverige använder EG-direktivets begrepp betydande påverkan för att avgöra om en ”stor” eller ”liten” MKB ska göras, medan direktivet använder betydande påverkan för att avgöra om en MKB överhuvudtaget ska göras.

### 4.5 MKB-proceduren i Sverige

För prövning av verksamheter och åtgärder finns ett lagstadgat förfarande där MKB ska ingå. För MKB-förfarandet finns en lagreglerad procedur vilken innefattar ett antal obligatoriska moment (se figur 1). Lagbestämmelserna reglerar bland annat vad en MKB ska innehålla, när samråd ska hållas och vilka aktörer/intressenter som ska inbjudas till samråd samt hur MKB-dokument ska offentliggöras.

#### 4.5.1 Procedur med två skeden

Den svenska MKB-proceduren kan i sin tur delas in i två skeden, dels verksamhetsutövarens planering av projektet och arbete med att ta fram MKB och andra utredningar, dels själva prövningen i domstol eller hos förvaltningsmyndighet. Under planeringsprocessen ansvarar verksamhetsutövaren för genomförandet av de moment som leder fram till MKB-dokumentet. Detta innebär bland annat samråd med myn-



**Figur 1.** Flödesschema över den svenska basproceduren för MKB för verksamheter och åtgärder.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Hedlund, A och Kjellander, C. *MKB. Introduktion till miljökonsekvensbeskrivning*. Studentlitteratur 2007.

digheter och andra berörda samt upprättandet och överlämnandet av ansökan och MKB till beslutsmyndigheten. Ansvaret för att genomföra MKB ligger hos verksamhetsutövaren. Under prövningsprocessen utreder beslutsmyndigheten om verksamhetsutövaren ska få tillstånd att genomföra den planerade verksamheten eller åtgärden. Prövningen innebär bland annat att beslutsmyndigheten offentliggör ansökan och MKB-dokumentet samt avgör om MKB-dokumentet och samrådsprocessen kan godkännas och om tillstånd kan ges. MKB-proceduren kan se olika ut för olika verksamheter eftersom de kan vara kopplade till olika lagar med olika planerings- och prövningsregler, (till exempel infrastrukturlagar som väglagen offentliggör ansökan och MKB-dokumentet samt avgör om MKB-dokumentet och samrådsprocessen kan godkännas och om tillstånd kan ges. MKB-proceduren kan se olika ut för olika verksamheter eftersom de kan vara kopplade till olika lagar med olika planerings- och prövningsregler, (till exempel infrastrukturlagar som väglagen och järnvägslagen där prövningsförfarandet inte är likadant som i miljöbalken). Proceduren ser även olika ut beroende på om verksamheten/åtgärden kan antas ge betydande miljöpåverkan eller inte. Om betydande miljöpåverkan kan antas uppkomma följer nämligen speciella krav på MKB-dokumentets innehåll och på samrådsförfarandet.

## 4.6 Typfall och specialfall

I detta kapitel redovisas hur miljökonsekvensbeskrivningar för verksamheter och åtgärder i Sverige organiseras i praktiken. Hur miljökonsekvensbeskrivning genomförs påverkas av reglerna om MKB, men också av faktorer som projektens art och egenskaper, allmänhetens behov av information, vem som är verksamhetsutövare, planerings- och prövningstraditioner med mera. I kapitlet beskrivs hur MKB kan organiseras och genomföras för tre *typfall*;

- Prövning av miljöfarlig verksamhet.
- Prövning av vattenverksamhet.
- Planer för och prövning av vägar och järnvägar.

I kapitlet redovisas också två *specialfall* av tillämpning av miljökonsekvensbeskrivning;

- Prövning av påverkan på Natura 2000-område.
- Detaljplan enligt plan- och bygglagen.

För dessa specialfall skiljer sig regler eller andra formella förutsättningar på ett tydligt sätt från andra verksamheter och åtgärder där MKB tillämpas.

### 4.6.1 Miljöfarlig verksamhet

Prövningspliktig miljöfarlig verksamhet kan utgöras av tillverkningsindustri, men avfallsanläggningar, energianläggningar, grus- och bergtäkter och mer omfattande djurhållning är också exempel på sådana verksamheter.

Karakteristiskt är att de allra flesta prövningsärenden för närvarande handlar om ändring av befintlig verksamhet. Detta faktum påverkar bland annat hanteringen av alternativ och nollalternativ i MKB. För många av verksamheterna är frågan om betydande miljöpåverkan avgjord genom MKB-förordningen. Därmed vet verksamhetsutövaren redan från början en del om vilka krav som ställs på process och dokument.

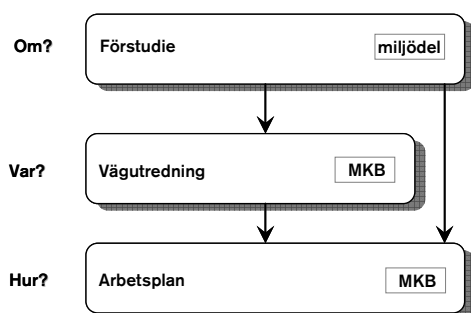
## 4.6.2 Vattenverksamhet

Med vattenverksamheter menas åtgärder som innebär byggande i vatten, bortledande eller tillförsel av yt- och grundvatten, markavvattning med mera. Generellt är det så att vattenverksamheter som riskerar att skada allmänna och enskilda intressen är prövningspliktiga. Från den 1:a januari 2008 blev vissa vattenverksamheter som tidigare varit prövningspliktiga, anmälningspliktiga. Till skillnad från miljöfarlig verksamhet avser prövning av vattenverksamhet oftast ny verksamhet, och inte så ofta ändringar av befintlig verksamhet.

Verksamhetsutövaren kan ofta känna sig osäker om en planerad vattenverksamhet är prövningspliktig eller inte. Det är inte ovanligt att tillstånd söks ”för säkerhets skull”. En mer rationell anledning att söka tillstånd är att verksamhetsutövaren inte träffas lika tungt av bevisbördan ifall en diskussion senare skulle uppstå om huruvida verksamheten orsakar skador (till exempel om avledning av vatten orsakar sättningar i mark eller byggnader) eller inte. En annan variant är att försöka tubba tillsynsmyndigheten, länsstyrelsen, att göra en bedömning om en planerad verksamhet är prövningspliktig eller inte. Verksamhetsutövarens och/eller tillsynsmyndighetens bedömning behöver i dessa fall grunda sig på en utredning av miljöpåverkan – något som för övrigt inte sällan benämns ”miljökonsekvensbeskrivning”! Om verksamhetsutövaren bedömer att en vattenverksamhet är prövningspliktig ska länsstyrelsen, efter det att verksamhetsutövare inlett samrådet, ta ställning till om verksamheten kan medföra betydande påverkan eller inte. Här förekommer det att sökande som velat snabba upp prövningsprocessen, till länsstyrelsen angett att man bedömer miljöpåverkan som betydande. Detta görs i hopp om att snabbare få besked i frågan, något som i vissa fall kan ha betydelse eftersom verksamhetsutövaren vill kunna driva processen på effektivt sätt. Detta tyder på att MKB-proceduren ses som ett rundningsmärke, snarare än som en process att hantera komplex och betydande miljöpåverkan. Oavsett detta ”missbruk” av reglerna, är många vattenverksamheter som anses kunna medföra betydande miljöpåverkan relativt små. Inte sällan uppstår prövningspliktig vattenverksamhet som en bieffekt av en större åtgärd, till exempel vid anläggandet av en väg eller vid bebyggelseexploatering av strandnära områden.

## 4.6.3 Vägar och järnvägar

Planeringen av nya vägar och järnvägar är indelad i tre olika planeringsskedena, se figur 2. Enligt väglagen (SFS 1971:948) och lagen om byggande av järnväg (SFS 1995:1649) ska en MKB upprättas i två av skedena, utredning och plan.



**Figur 2.** Vägverkets process för planeringen av ett vägprojekt. Processen för järnvägsåtgärder ser ut på motsvarande sätt<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Hedlund, A och Kjellander, C. MKB. *Introduktion till miljökonsekvensbeskrivning*. Studentlitteratur 2007.

I *förstudien* identifieras och avgränsas ett utredningsområde eller olika väg- eller järnvägsalternativ. Först kartläggs miljöförhållandena översiktligt utifrån befintlig information. Förutsättningar och genomförbarhet i övrigt, vad det gäller trafik, teknik, ekonomi med mera studeras översiktligt. Därefter beskrivs problem, förutsättningar samt tänkbara åtgärder och effekter. Det kan även visa sig att det inte är lämpligt att fortsätta arbetet, d.v.s. att stoppa projektet. De preliminära slutsatserna som dras om effekter och konsekvenser av den planerade åtgärden kan också innebära att något område eller alternativ bedöms olämpligt och väljs bort.

I *vägutredningen/järnvägsutredningen* preciseras, analyseras och utvärderas alternativa korridorer med syfte att få fram underlag för beslut om val av lämpligaste lokalisering. Utredningen leder fram till ställningstagande om val av teknisk standard och val av korridor. I detta arbete ingår miljökonsekvensbeskrivning, som länsstyrelsen ska granska och godkänna.

I *arbetsplan/järnvägsplan* preciseras utformningen inom den valda korridoren, ofta med olika varianter. Här ska framgå bland annat hur mycket mark som behöver tas i anspråk och hur projektet ska genomföras. Även arbetsplanen/järnvägsplanen ska innehålla en MKB som ska granskas och godkännas av länsstyrelsen. Här är miljökonsekvensbeskrivningen ett stöd för att åstadkomma tillräcklig miljöanpassning av projektet. Ytterligare samråd ska också hållas med bland annat berörda länsstyrelser och kommuner. I och med Vägverkets/Banverkets fastställande av planen ges tillstånd till byggande av vägen eller järnvägen.

De väg- och järnvägsåtgärder som omfattas av krav på miljökonsekvensbeskrivning kan vara både stora och små. Det som utlöser MKB-kravet är om åtgärden kräver arbetsplan respektive järnvägsplan. Detta innebär att en ny busshållplats vid en landsväg kan kräva MKB, likaväl som en ny motorvägssträckning gör det (de små projekten/åtgärderna bedöms dock sällan medföra betydande miljöpåverkan). Omvänt innebär kopplingen till arbetsplan och järnvägsplan att även omfattande ombyggnader för att exempelvis öka väg- eller spårkapaciteten inte omfattas av krav på MKB om ombyggnaden kan hållas inom planområdet.

För planering av vägar finns alltså MKB-krav knutna till såväl vägutredningen som arbetsplanen. Detta innebär alltså att det för ett och samma vägprojekt ibland ska göras miljökonsekvensbeskrivning i två planeringsskeden. I praktiken kan det dessutom vara så att ett vägprojekt som omfattas av en vägutredning i nästa skede delas upp i flera delprojekt. På så sätt kan ett vägprojekt hanteras i en enda sammanhållen utrednings- och MKB- och beslutsprocess i vägutredningsskedet, splittras upp i två, tre, fyra eller kanske fler arbetsplaner med varsin MKB. Denna uppdelning görs sannolikt oftast av praktiska skäl, snarare än av beslutslogiska skäl. Uppsplittringen kan leda till oklarheter om vad vägprojektet i realiteten omfattar, och kan bland annat ge upphov till avgränsningsproblem och svårigheter att hantera alternativ i de miljökonsekvensbeskrivningar som tas fram.

Utöver de grundläggande MKB-reglerna i miljöbalkens 6:e kapitel finns i väglagen kompletterande bestämmelser om samråd och alternativutredning. Vägverket har också utfärdat föreskrifter till väglagen om miljökonsekvensbeskrivningar (VVFS 2001:18).

Efter vägutredning gör Vägverket ett *ställningstagande* (om val av sträckning) med bland annat miljökonsekvensbeskrivningen som underlag. Detta ”beslut” har ingen rättslig verkan. Arbetsplanen *fastställs* av Vägverket och fastställd plan ger i princip rätt att bygga väg.



För Banverkets planering av järnvägsåtgärder gäller motsvarande process med förstudie-järnvägsutredning-järnvägsplan och regler om miljökonsekvensbeskrivning. Järnvägsplanen har dock inte samma rättsverkan som arbetsplan för väg. Banverket har dock inga egna MKB-föreskrifter.

#### 4.6.4 Natura 2000

För verksamheter och åtgärder som påverkar ett Natura 2000-område på ett betydande sätt ska en särskild prövning ske, med MKB som underlag. Här finns särskilda krav på bedömning och dokumentation. Miljökonsekvensbeskrivningen ska nämligen innehålla de uppgifter som behövs för prövningen enligt miljöbalkens 7 kap. 28 b och 29 §§. Reglerna om Natura 2000 avviker på flera sätt från andra regler om prövning och MKB eftersom prövningen inte är någon tillståndsprövning, utan en hinderprövning som föregår tillståndsprövning (förutsatt att en sådan prövning också behövs). Hinderprövningen görs inte i förhållande till miljöbalkens syfte och allmänna hänsynsregler, utan fokuserar på hållbarheten i det nätverk som det aktuella området bildar tillsammans med andra Natura 2000-områden i Europa.

I Sverige har Riksdagen bestämt att åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka förhållandena i ett Natura 2000-område ska ”hinderprövas” och att miljökonsekvensbeskrivning ska ligga till underlag för den prövningen. Prövningen kan i princip avse vilken verksamhet eller åtgärd som helst som kan påverka ett Natura 2000-område på ett betydande sätt. Verksamheten eller åtgärden behöver inte vara generellt prövningspliktig enligt något av miljöbalkens övriga kapitel eller enligt någon annan prövningslag.

En Natura 2000-prövning utgår från att tillstånd endast får lämnas om;

- verksamheten och åtgärden inte kan skada den skyddade livsmiljön/livsmiljöerna i området och om
- verksamheten eller åtgärden inte medför att den skyddade arten/arterna utsätts för en störning som kan försvåra bevarandet på ett betydande sätt.

Båda dessa förutsättningar måste alltså uppfyllas. Om förutsättningarna inte uppfylls kan tillstånd ändå lämnas om;

- alternativ saknas, och
- det finns tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och om,
- kompensationsåtgärder kan vidtas så att skyddssyftet ändå nås.

Alla tre förutsättningar måste alltså uppfyllas, det räcker inte med att bara en förutsättning uppfylls. Huruvida förutsättningarna uppfylls eller inte prövas av regeringen, så kallad prövning av tillåtlighet.

Inför prövning enligt 7 kap. 28 b och 29 §§ behövs vissa uppgifter. MKB-dokumentet ska beskriva och identifiera de direkta och indirekta effekterna som verksamheten, ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder, kan medföra på naturvärdena i Natura 2000-området. Meningen är att verksamhetsutövaren ska ta fram ett beslutsunderlag som möjliggör en bedömning av om verksamheten kan tillåtas enligt 7 kap. 28 b §, det vill säga om verksamheten ensam eller tillsammans med andra pågående verksamheter och åtgärder kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer som avses skyddas i området eller om den kan medföra att den art eller de arter som avses skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna.

Miljökonsekvensbeskrivningen bör även beskriva hur verksamheten kan påverka området som helhet betraktat, områdets ekologiska struktur och funktion och dess motståndskraft. Råd för vad som typiskt sett kan utgöra en påverkan framgår av art-

och naturtypsvisa vägledningar som Naturvårdsverket tagit fram. Dessa är dock av generell karaktär och inte specifika för de enskilda områdena. På länsstyrelserna finns så kallade bevarandeplaner där mer områdesspecifik information om vad som kan skada/störa finns.

Den särskilda prövningen av verksamheter och åtgärder som kan antas påverka ett Natura 2000-område innebär således att en särskild skade- och störningsbedömning ska göras. Bedömningen ska göras utan förebyggande åtgärder och ska avse den kumulativa verkan som alla förutsebara verksamheter och åtgärder kan ge inom rimlig framtid. Bedömningsgrunderna utgår från försiktighetsprincipen dvs. då bevis saknas finns presumtion för otillåten skada.

Prövningsförutsättningarna för Natura 2000 skiljer sig alltså från andra tillståndsprövningar med MKB-krav, till exempel vad det gäller alternativ, kompensation och hänsyn. Om en MKB upprättas enbart för Natura 2000-prövningen, behöver MKB-dokumentet bara innehålla de uppgifter som behövs för just den prövningen, d.v.s. bara de betydande miljöeffekter som har relevans för områdets funktion i nätverket behöver redovisas. Detta gäller oavsett hur betydande effekter på exempelvis hälsa, kulturarv eller övrig naturmiljö som verksamheten orsakar. Eftersom en förutsättning för en Natura 2000-prövning är att alternativ saknas blir det exempelvis inte aktuellt att belysa miljökonsekvenser av andra lokaliseringar. I dessa fall har MKB för prövning av Natura 2000 väldigt lite att göra med miljökonsekvensbeskrivning i vedertagen betydelse. I många fall är dock den aktuella verksamheten även prövningspliktig enligt miljöbalken eller någon av sektorslagarna med MKB-krav. I sådana fall kan MKB för Natura 2000-prövningen samordnas med miljökonsekvensbeskrivningen för själva tillståndsprövningen.

#### 4.6.5 Detaljplaner

Regler om miljökonsekvensbeskrivning för detaljplaner enligt plan- och bygglagen har funnits sedan 1994. Redan innan dess fanns ett antal kommuner som tagit policybeslut om MKB eller infört rutiner för miljökonsekvensbeskrivningar. Lagreglerna om MKB för detaljplan har sedan införandet ändrats 1996, 1999, 2004 och 2005. I vissa kommuner har dessa ändringar närmast gått spårlöst förbi. De ändringar som gjordes 2004 och 2005, med anledning av att införandet av EU:s direktiv om miljöbedömning av planer och program, kan dock förväntas påverka arbetsätt och planprocesser i kommunerna.

Detaljplaner omfattas i många fall av de regler i miljöbalken som gäller för MKB för verksamheter och åtgärder. Sådana detaljplaner är – om de bedöms medföra betydande miljöpåverkan – sådana som medger att planområdet tas i anspråk för;

- industriändamål,
- köpcentrum, parkeringsanläggning eller annat projekt för sammanhållen bebyggelse,
- skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar,
- hamn för fritidsbåtar,
- hotellkomplex eller fritidsby med tillhörande anläggningar utanför sammanhållen bebyggelse,
- permanent campingplats,
- nöjespark eller
- djurpark

Det är kanske främst begreppen ”industriändamål” och ”sammanhållen bebyggelse” som gör att många detaljplaner kan komma i fråga för MKB. Detaljplaner som medger de uppräknade verksamheterna, och som uppfyller kriterierna för betydande

miljöpåverkan i MKB-förordningen, ska ha en miljökonsekvensbeskrivning som uppfyller kraven i miljöbalkens 6 kap. 6-8 §§. Men de verksamheter som räknas upp täcks också in av MKB-förordningens lista över verksamheter och åtgärder som, om de medges i en detaljplan, kan utlösa krav på miljöbedömning i enlighet med miljöbalkens 6 kap. 11-18 §§. Även här är en förutsättning att betydande miljöpåverkan kan uppstå. Överlappningen av regelverken är inte ändamålsenlig, förklaringen till dubbleringen är historisk snarare än logisk. Reglerna har helt enkelt införts vid olika tillfällen.

För en detaljplan för exempelvis ett industriområde dit prövningspliktig miljöfarlig verksamhet är tänkt att lokaliseras är det inte osannolikt att två sorters "MKB" krävs. För en sådan detaljplan genomförs i praktiken *en* miljöbedömningsprocess och ett beslutsunderlag, *en* MKB tas fram. Process och dokument ska dock uppfylla reglerna i såväl 11-18 §§ som 6-8 §§. Om man håller sig till 11-18 §§ täcks antagligen det mesta in, men till exempel kraven på redovisning av alternativ skiljer sig åt mellan de två uppsättningarna av regler.

## 4.7 Annat beslutsunderlag där miljöpåverkan redovisas

Miljökonsekvensbeskrivning är ett viktigt beslutsunderlag vid tillståndsprövning av verksamheter och åtgärder, men MKB är inte det enda beslutsunderlaget, inte ens det enda underlaget som innehåller information och slutsatser kring miljöpåverkan. Vilket underlag, utöver MKB, som läggs till grund för beslut varierar dock mellan olika prövningsfall.

Vid tillståndsprövning ska, enligt miljöbalken 22 kap. 1 §, den som söker tillstånd för till exempel miljöfarlig verksamhet hos miljödomstolen eller länsstyrelsens miljöprövningsdelegation lämna in en ansökan som omfattar följande handlingar och uppgifter:

- Ritningar och tekniska beskrivningar med uppgifter om den sökta verksamheten eller åtgärden.
- Uppgifter om utsläpsskällor och utsläpp.
- En miljökonsekvensbeskrivning (förutsatt att en sådan krävs).
- Uppgifter om de samråd som skett.
- Uppgifter som behövs för att bedöma om verksamheten uppfyller hänsynsreglerna i miljöbalken 2 kap.
- Förslag till åtgärder som kan förebygga uppkomsten av avfall.
- Förslag till skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått.
- Förslag till övervakning och kontroll av verksamheten.
- En säkerhetsrapport (gäller för vissa typer av verksamheter med omfattande kemikaliehantering).
- En icke-teknisk sammanfattning av ovanstående.

Detta innebär att uppgifter och slutsatser om verksamhetens miljöpåverkan och om behovet av skyddsåtgärder kan redovisas i olika delar av ansökan, inte bara i miljökonsekvensbeskrivningen.

För verksamheter och åtgärder som prövas via detaljplan enligt plan- och bygglagen upprättas också olika handlingar. Om verksamheten kan medföra betydande miljöpåverkan krävs en MKB, men planhandlingarna innefattar också plankarta, planbestämmelser, planbeskrivning, genomförandebeskrivning och samrådsredo-

görelse. Liknande krav på handlingar/uppgifter gäller när vägar eller järnvägar prövas genom fastställelseprövning av arbetsplan för väg eller järnvägsplan.

## 5 Formella krav på aktörerna

Miljölagstiftningen i Sverige präglas mycket tydligt av *självreglering*. Ett uttryck för denna självreglering är det kunskapskrav och den omvända bevisbörda som bland annat gäller vid tillståndsprövning. De grundläggande bestämmelserna om krav på kunskap och om omvänd bevisbörda återfinns i miljöbalkens 2 kapitel 1-2 §§, och fullföljs genom andra bestämmelser i lag och förordning när det gäller bland annat regler om prövning, kontroll och ersättning för skador.

En följd av den långtgående självregleringen är att *verksamhetsutövaren* har huvudansvaret för utredning och beslutsunderlag i samband med tillståndsprövning, alltså bland annat ansvaret för miljökonsekvensbeskrivningen. När det gäller detaljplan enligt plan- och bygglagen, och eventuell miljökonsekvensbeskrivning som är kopplad till antagandeprovning av detaljplan, ligger motsvarande ansvar på planmyndigheten, alltså på kommunen.

I detta kapitel beskrivs det formella ansvaret hos verksamhetsutövare och andra aktörer i prövnings- och MKB-processen. I det sammanhanget kan det noteras att vi skiljer på aktörer och intressenter. Med *aktörer* menar vi de personer och organisationer som har en skyldighet att vara aktiva i samband med prövning och miljökonsekvensbeskrivning. Samrådsparter som exempelvis allmänheten räknar vi därmed till intressenter.

### 5.1 Verksamhetsutövaren har ansvaret för MKB

Verksamhetsutövare kan vara såväl privata företag som offentliga organisationer (till exempel kommuner). För vattenverksamhet kan verksamhetsutövare även vara statliga verk men också hamn-, båt- och stugföreningar kan upptäcka att de behöver söka tillstånd för vattenverksamhet. Så gott som alla verksamhetsutövare representerar yrkesmässig verksamhet. Undantag kan vara skytte- och motorklubbar som bedriver prövningspliktig verksamhet. I många fall företräds verksamhetsutövaren av ett juridiskt ombud. I vilket skede av projektplaneringen ombudet kommer in varierar. En teknisk konsult är inte sällan först på plan. Denne konsult får allt som oftast i uppdrag att utreda miljöpåverkan och sammanställa MKB för den planerade verksamhetsförändringen. Ombudet är ofta jurist men kan i vissa fall vara en tekniker, vilken kanske arbetar hos ett tekniskt konsultföretag, som till exempel ett företag som fungerar som "huskonsult", med långvarig och återkommande relation till verksamhetsutövaren. En teknisk konsult har för det mesta MKB- och miljökompetens, men kan eventuellt behöva ta in underkonsult för speciella ändamål. Ombudet är ofta anställt på advokatbyrå eller annat juristföretag och fungerar för det mesta som sidokonsult till teknik- och miljökonsulter.

För väg- och järnvägsprovningar är Vägverket och Banverket verksamhetsutövare. Vägverket är organiserat i ett huvudkontor med beslutsfunktion, centralt specialiststöd samt sju regioner. Regionerna ansvarar för projektplaneringen och är delvis organisatoriskt fristående från beslutsfunktionen vid huvudkontoret.

För större väg- och spåråtgärder ställer Banverket och Vägverket upp en beställarorganisation som, förutom projektledare, omfattar kompetenser inom olika fackområden. Inte sällan finns särskild miljökompetens i dessa beställarorganisationer.

Miljökompetens kan också kopplas in redan när förfrågningsunderlag utformas, till exempel för att beskriva förutsättningarna för MKB-relaterat arbete.

För detaljplaner är kommunen ansvarig planmyndighet vilket innebär att man både tar fram planerna och antagandeprov dem. Kommunen ansvarar för processen och för alla handlingar som kan bli aktuella att upprätta; plankarta, planbestämmelser, planbeskrivning, genomförandebeskrivning, miljökonsekvensbeskrivning, fastighetsägarförteckning, samrådsredogörelser, med mera. Detta gäller oavsett om kommunen själv eller en fastighetsägare eller byggherre är den som "äger" det eller de projekt som initierar detaljplanen. Ofta sköts det praktiska arbetet av stadsbyggnadsförvaltning (eller motsvarande, variationen i beteckningar etcetera är stor) som leds av en byggnadsnämnd (eller motsvarande).

I praktiken är fallet ofta att byggherrar och fastighetsägare tar fram underlag till planhandlingarna. När det gäller MKB är det inte sällan så att byggherren inte bara tar fram underlaget, utan självständigt sköter utredningsarbetet och till och med upprättar den formella MKB-handlingen. Detta går ibland så långt att kommunen samråder kring eller ställer ut en miljökonsekvensbeskrivning med byggherren eller dennes konsult som "avsändare". Andra arbetssätt som förekommer är att planförfattaren själv samordnar MKB-arbetet och sammanställer MKB-dokumentet. I många kommuner finns plan- och miljöförvaltningar (eller motsvarande) där myndighetsfunktioner inom planering, byggenskap och miljötillsyn på naturligt sätt samsas med utredningskapacitet inom dessa områden. Här kan det finnas förutsättningar för att hantera miljökonsekvensbeskrivningar i planprocessen med integritet och integration.

Arbetet med miljökonsekvensbeskrivning i detaljplan blir annars ofta förvaltningsövergripande. I Stockholms stad fanns länge en rutin som innebar att miljöförvaltningen fattade beslut om planen kunde medföra betydande miljöpåverkan eller inte. Denna rutin har avskaffats sedan man uppmärksammat att miljöpåverkan avser ett bredare spektrum av effekter än de områden inom vilka miljöförvaltningen har ansvar och kompetens. Ansvaret för behovsbedömningen flyttades därför till stadsbyggnadskontoret som får inhämta underlag från de olika förvaltningarna inom ramen för planarbetet.

Kommunen har möjlighet att ta ut en avgift för detaljplanarbetet, till exempel av fastighetsägare och motsvarande. Denna planavgift kan omfatta arbetet med MKB. Kommunens bedömning av behovet av MKB, och bedömning av omfattning av en eventuell MKB, kan påverka planavgiftens storlek. I praktiken finns det många varianter på hur plan- och MKB-arbetet kan läggas upp och bekostas. Detta gäller såväl i de fall där kommunen själv står bakom de verksamheter som initierar planen som när det gäller byggherreplaner.

För de provningsfall där MKB aktualiseras innebär självregleringen att verksamhetsutövaren har det fulla ansvaret att redovisa den planerade verksamheten, dess miljökonsekvenser och att själv dra slutsatser om huruvida verksamheten kan tillåtas eller inte. Verksamhetsutövaren har därmed det fulla och formella ansvaret för miljökonsekvensbeskrivningen, både som procedur och dokument – det vill säga, åtminstone fram tills dess att ansökan (motsvarande) inklusive miljökonsekvensbeskrivning överlämnas till provningsmyndigheten.

I anslutning till detta, i en svensk kontext tämligen följdriktiga ansvaret för MKB-process och MKB-dokument, finns en bestämmelse i miljöbalken (6 kap. 10 §) om att verksamhetsutövaren ska *bekosta* miljökonsekvensbeskrivningen.

Verksamhetsutövaren kan drabbas av sanktioner om man, till exempel i en miljökonsekvensbeskrivning, lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att lämna uppgifter. Om verksamhetsutövaren på sådant sätt försvårar en tillståndsprövning kan man dömas för *försvårande av miljökontroll* till böter eller fängelse i högst två år. Se vidare miljöbalken 29 kap 5 §. Även bestämmelsen i 29 kap 6 § om att med uppsåt eller oaktsamhet försvåra bedömningen av riskerna för att människors hälsa eller miljö skadas kan vara tillämplig i MKB-sammanhang. Sådan *bristfällig miljöinformation* kan ge böter eller fängelse i högst ett år.

## 5.2 Konsulters och andra utförares ansvar

Med tanke på verksamhetsutövarens roll och ansvar i samband med prövning kan man med visst fog hävda att verksamhetsutövaren är utförare av MKB. Det är dock vanligt att verksamhetsutövaren anlitar konsulter eller andra juridiska eller fysiska personer för att till exempel driva MKB-processen, utreda miljökonsekvenser och/eller sammanställa MKB-dokumentet och andra handlingar. Sådana *utförare* har ingen formell ställning i prövnings- och MKB-proceduren. Förhållandet mellan verksamhetsutövare och konsult regleras rent civilrättsligt.

För konsulterna är MKB så gott som alltid en mindre del av ett större uppdrag eller uppdragsvolym. Ett konsultuppdrag som avser MKB är åtminstone kopplat till de tekniska utredningar och dylikt som behövs för ansökan. Den bakomliggande innebörden i ett uppdrag om att ta fram ansökningshandlingar och MKB är ofta att ”få igenom ansökan”.

Bestämmelserna om ansvar i enlighet med miljöbalken 29 kap 5-6 §§ kan vara tillämpliga på en MKB-konsult. Å andra sidan har verksamhetsutövaren ett så omfattande krav på kunskap och bevisbörda att det antagligen krävs att verksamhetsutövaren medvetet vilseletts av konsulten för att ansvar ska kunna utkrävas av denne.

I väg- och järnvägsplanering handlas konsulter upp för projektplanering och för projektering. För stora infrastrukturprojekt kan det bli frågan om ”konsortier” med flera konsultfirmor som samarbetar kring uppdraget, firmor som i andra sammanhang konkurrerar om uppdragen. Stora infrastrukturprojekt slukar utrednings- och projekteringskapacitet och delas ibland upp för att de ska bli hanterbara både för trafikverken och med tanke på kapacitet och konkurrens på konsultmarknaden. Som tidigare antytts kan en sådan uppdelning ibland motverka den helhetssyn på projektens följder som förutsätts i miljöbalken och i infrastrukturlagarna. På så sätt kan Vägverkets och Banverkets sätt att hantera infrastrukturprojekt i planerings- och beslutsprocesser indirekt påverka förutsättningarna för en god MKB-tillämpning.

## 5.3 Länsstyrelsens roll och ansvar

Länsstyrelserna har en central och viktig roll i MKB. Deras bedömningar och agerande kan ha stor påverkan på miljökonsekvensbeskrivningens omfattning och detaljeringsgrad.

Till att börja med ska länsstyrelserna, i de fall där lagstiftaren eller regeringen inte redan gjort detta, avgöra om verksamheten eller åtgärden kan medföra betydande miljöpåverkan eller inte. Länsstyrelsens beslut i den frågan påverkar direkt omfattning med mera för både MKB-procedur och MKB-dokument. Bestämmelser

om länsstyrelsens prövning av miljöpåverkans betydelse finns i MKB-förordningen, 3 §. Se också 4.4 och avsnittet om stor respektive liten MKB.

När det gäller väg- och järnvägsplanering ska länsstyrelsen i de flesta fall besluta om den planerade väg- eller spåråtgärden kan medföra betydande miljöpåverkan eller inte. En erfarenhet som trafikverket och konsulterna har är att olika länsstyrelser sätter ”ribban” för betydande påverkan olika högt.

Enligt miljöbalken 6 kap. 5 § ska länsstyrelsen under samrådet verka för att miljökonsekvensbeskrivningen får den inriktning och omfattning som behövs för tillståndsprövningen. Bestämmelsen syftar främst till att länsstyrelsen ska hjälpa verksamhetsutövaren att avgränsa miljökonsekvensbeskrivningen, att sälla viktigt från oviktigt. Länsstyrelsen har också en skyldighet att ställa samman planeringsunderlag och att tillhandahålla detta underlag till bland annat de verksamhetsutövare som är skyldiga att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. Se vidare miljöbalken 6 kap. 19–20 §§.

För vägar och järnvägar har länsstyrelsen även till uppgift att granska och godkännandeprova MKB. Formerna för granskningen varierar mellan länsstyrelserna, men också inom länsstyrelserna, beroende främst på vilket infrastrukturprojekt det rör sig om. I stora infrastrukturprojekt förekommer det att granskningen organiseras som en fortlöpande aktivitet med återkommande arbetsmöten där man följer (och lämnar synpunkter på) MKB-processens olika skeden. I mellanstora och mindre projekt blir granskningen mera begränsad till MKB-dokument (där granskningen av processen sker med hjälp av informationen i MKB-dokumentet). Hur många personer, och vilka kompetenser de som deltar i granskningen representerar varierar. Detta kan ha betydelse för vilka aspekter som ges utredningsresurser och som får utrymme i beslutsunderlaget.

Banverket och Vägverket har alltså både rollen som verksamhetsutövare och som prövningsmyndighet. Detta är anledningen till att miljökonsekvensbeskrivning för väg- och järnvägsutredning respektive för arbetsplan och järnvägsplan ska godkännandeprovas av länsstyrelsen, inte av prövningsmyndigheten, vilket ju annars är huvudregeln.

## 5.4 Beslutsfattarens ansvar

Beslutsfattarens (prövningsmyndighetens) ansvar är att granska handlingarna i prövningsärendet, bland annat miljökonsekvensbeskrivningen, och göra en bedömning om de duger som beslutsunderlag. Detta ansvar följer av förvaltningslagens eller rättegångsbalkens bestämmelser. När det gäller MKB finns dock särskilda bestämmelser i miljöbalken som riktar sig till beslutsfattaren. Enligt 6 kap 9 § ska beslutsfattaren, genom ett särskilt beslut, ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen uppfyller kraven. Här bör det särskilt noteras att den prövningen också innefattar att ta ställning till om MKB-proceduren med samråd och andra aktiviteter har genomförts i enlighet med bestämmelserna. Prövningsmyndigheten har alltså både rollen som *granskare* och som *beslutsfattare*.

Beslutsfattare när det gäller miljöfarlig verksamhet är vanligtvis miljöprövningsdelegationen, MPD, vid länsstyrelsen eller miljödomstolen. För vattenverksamhet är miljödomstolen beslutsfattare. De handlingar som verksamhetsutövaren lämnar in skickas ofta ut på en kompletteringsrunda. Miljödomstol och MPD förlitar sig ofta på de synpunkter som framkommer i denna runda, och exponerar mer sällan sin egen uppfattning. Det förekommer att remissinstanser väntar med viktiga syn-



punkter på miljökonsekvensbeskrivningen till kompletteringsrundan – istället för att exponera sin uppfattning i samband med det samråd som verksamhetsutövaren ansvarar för. Detta kan väcka en viss irritation hos de verksamhetsutövare som ser ett mönster i detta beteende – förutom att ett sådant agerande motverkar syfte och funktion hos MKB.

I Vägverket gör regionerna ställningstaganden med anledning av vägutredning. MKB för vägutredning används alltså i första hand som ett beslutsunderlag för vägdirektören och eventuella ledningsgrupper. Fastställelseprövning av arbetsplan görs vid huvudkontoret, där olika tjänstemän använder MKB som beslutsunderlag. I Banverket, som har långt färre projekt än Vägverket, tar generaldirektören ställning till järnvägsutredningen och använder tillhörande MKB som beslutsunderlag. Fastställelseprövning av järnvägsplan görs av Banverkets huvudkontor på motsvarande sätt som hos Vägverket. Undantagsvis förekommer det att Banverket fastställelseprövar planer som omfattar järnvägar som inte Banverket svarar för. Det kan röra sig om större stickspår vid industrianläggningar och hamnar, om spårvägar för lokal kollektivtrafik och till och med om museijärnvägar.

Eftersom miljökonsekvensbeskrivningen granskas och godkänns av länsstyrelsen är det svårt för beslutsfattaren hos Vägverket eller Banverket att begära kompletteringar av MKB. Däremot är det inte ovanligt att beslutsfattaren begär kompletteringar av miljöinformationen som redovisas i övriga handlingar. Det kan till exempel gälla påverkan på riksintresseområden, påverkan på skyddade natur- och kulturmiljöer och bedömningar av bullerstörningar och luftföroreningar i förhållande till riktvärden, normer och mål.

Detaljplaner antagandeprövas av kommunfullmäktige, såvida inte fullmäktige delegerat den uppgiften till byggnadsnämnden, kommunstyrelsen eller annan nämnd. Det är dock endast antagandet av planer som inte är av principiell beskaffenhet och större vikt som kan delegeras.

Ett fenomen som förekommer är att miljökonsekvensbeskrivningar för detaljplaner upprättas i planprocessen och används vid samråd och utställning, men inte skickas med till beslutsfattarna inför antagandeprövning. På så sätt faller ett naturligt syfte med MKB – funktionen som beslutsunderlag.

## 5.5 Samrådsparternas ansvar

Samrådsparter som allmänheten, organisationer, kommuner och myndigheter har fler rättigheter än skyldigheter när det gäller prövning och MKB. Länsstyrelsens roll vid samråd har berörts i avsnitt 5.4 ovan, men också kommuner och andra statliga myndigheter kan ha skyldigheter i samband med miljökonsekvensbeskrivning.



## 6 Aktörssamverkan

I det här kapitlet redovisas förutsättningar för samverkan och påverkan mellan aktörer i MKB-processen. Bakgrundsteckningen har hämtats från organisationsteori och i annan sociologisk teori eller empiri om interaktion mellan individer och/eller mellan organisationer<sup>24</sup>. Kapitlet behandlar begrepp som roll, kultur, kommunikation och påverkan.

### 6.1 Om roller och rolluppfattningar

Människors agerande kan i många sammanhang beskrivas utifrån roller. Den här studien om miljökonsekvensbeskrivningar utgår till exempel från aktörerna med utgångspunkt från att aktörerna har mer eller mindre bestämda roller. Detta är dock en förenklad bild av verkligheten. Den här studien visar bland annat att de *individer* som är återkommande aktiva i MKB-processer, till exempel konsulter, ofta har olika roller i förhållande till de olika MKB-sammanhang där de verkar. En annan faktor av betydelse är att begreppet *roll* inte nödvändigtvis innebär att man "är" sin roll (sina roller), utan att det finns ett handlingsutrymme för att välja roll och rollinriktning. En individ som arbetar med exempelvis miljökonsekvensbeskrivning kan därför tänkas välja att hantera sin roll på ett visst sätt. Detta är förstås en förklaring till varför de aktörer vi studerar inte bildar homogena grupper. På individnivå är det också en förklaring till varför rollen som till exempel beslutsfattare kan se olika ut från tid till annan.

Alla människor som omfattas av den här studien har flera olika roller på sin yrkesrepertoar, och olika normer har olika stor betydelse i olika roller. De olika rollerna medför mer eller mindre väl definierade rättigheter och skyldigheter. Som yrkesmänniska förväntas man också kunna växla mellan rollerna och anpassa sig till de normer som råder. Personer som alltför tydligt ansluter sig till vissa normer eller till en snäv uppsättning normer – till exempel som försvarsadvokat för miljön eller som maximerare av exploatörsnyttan – uppfattas lätt som rigida och mindre kompetenta. Detta gäller för aktörerna i MKB-processen likaväl som för andra.

### 6.2 Om normer och kultur

En grundläggande faktor i interaktionen mellan människor är balans. Detta innebär bland annat att människor föredrar att vara överens med människor vi tycker om och, omvänt, att inte vara överens med människor vi inte tycker om. Ett sätt att förklara detta är att människan föredrar kognitivt enkla strukturer. Människor föredrar emellertid generellt positiva relationer och interagerar hellre med personer de tycker om och är överens med, än med sådana de inte tycker om och inte är överens med. Detta innebär i många situationer att människor söker samförstånd, anstränger sig att bli överens och hitta kompromisser. Positiva relationer och "gott klimat" gör interaktionen lättare. Strävan efter detta kan få människor att göra avkall på sina uppfattningar och ändra sina ståndpunkter.

---

<sup>24</sup> Se bland annat Kadefors 1997 och 2002.

Det finns också ett samband mellan interaktionsfrekvens, sympati och likhet: Ju oftare individer träffas, desto bättre kommer de att tycka om varandra, och desto mer lika blir deras attityder och värderingar. Detta innebär att grupper med tiden utvecklar egna *normer*. Detta gäller på en arbetsplats där människor med olika bakgrund och arbetsuppgifter samlas, men det gäller också i tillfälliga men hyfsat långvariga organisationer – i MKB-sammanhang till exempel i planerings- eller prövningsprocesser (sträcker sig ofta över ett eller flera år). Detta normbildande kan beskrivas som att en *kultur* utvecklas. Det är alltså inte osannolikt att stora projektorganisationer, till exempel på infrastrukturområdet, utvecklar en egen kultur som påverkar hur till exempel MKB-processen i ett enskilt fall fungerar.

Kultur, som för övrigt också finns i större eller mindre utsträckning inom yrkesgrupper, kan fungera som ett ”kitt” som hjälper till att hålla samman organisationen. Nya medarbetare reducerar sin osäkerhet genom att anamma kulturen och socialiseras på så sätt in i organisationen. Kulturen prövas mot verkligheten och förändras utifrån de erfarenheter organisationen gör. Detta är emellertid en trög process och är en förklaring till varför förändringar, till exempel av lagregler eller av formell organisation, kan ha svårt att få genomslag. I vid bemärkelse kan därför implementeringen av miljökonsekvensbeskrivning i svensk planering och prövning diskuteras med utgångspunkt i kulturbegreppet. Det är tänkbart att kvalitetsbrister i tillämpningen av MKB kan hänga samman med att miljökonsekvensbeskrivning ”krockar” med normer och uppfattningar om till exempel hur beslut ska beredas.

Kultur utvecklas i grupper som inte bara delar enstaka normer, utan en uppsättning grundläggande antaganden om vad som är ”rätt”. Grupper där alla är eniga om att ”MKB är en bra process för att utreda miljöpåverkan” kan därför ha en gemensam kultur, men behöver inte ha det. Det vore också fel att anta att stora organisationer som konsultföretag eller länsstyrelser har *en* kultur. Sannolikt finns det i sådana organisationer flera kulturer, men också grupper som saknar kulturbildande normuppsättningar.

## 6.3 Om kommunikation, interaktion och påverkan

Människor som kommunicerar ansikte mot ansikte utsätter medvetet och omedvetet varandra för outtalade påtryckningar. Ofta utlöser en viss situation närmast automatiskt en viss reaktion, och vi kan ha mycket svårt att tvinga oss själva att agera annorlunda. Människor har en mängd inlärd och omedvetna regler som styr en stor del av våra beslut och handlingar. Dessa genvägar effektiviserar kommunikation och interaktion. I kommunikationen och interaktionen finns det ett antal faktorer som är viktiga. Några av dessa faktorer kommenteras på omstående sidor.

### 6.3.1 Konsistens

Om en person gör ett ställningstagande i ett tidigt skede, blir det svårt att sedan handla på ett annat sätt. Konsistensfaktorn är på sätt och vis paradoxal. Ju mindre erkännande vi har fått för en handling, desto ivrigare tenderar vi att försvara handlingen. I en upphandlingssituation låser sig både beställare och utförare (konsult) för att genomföra exempelvis en miljökonsekvensbeskrivning på ett visst sätt. Konsistenskravet blir då en försvårande faktor för att göra anpassningar under resans gång. Om konsulten får betalt för att utföra en utredning inom MKB som planerats och upphandlats kan detta räcka för att rättfärdiga utredningen även om det vid tidpunkten för utredningen skulle finnas saker som talar för att utredningen är onödig eller skulle handla om andra saker.

### 6.3.2 Reciprocitet

Det finns en stark drivkraft att ”återgälda” en uppoffring, medvetet och omedvetet. För en konsult kan det handla om att vilja ge uppdragsgivaren valuta för pengarna. För en beslutsfattare som krävt omfattande och kostbara utredningar inom ramen för tillstånds- och MKB-process kan detta tänkbart påverka attityden till det förslag som beslutsfattaren ska ta ställning till. Reciprocitetskravet är också en drivkraft bakom kompromisser och vanligt förekommande uppfattningar om vad som är ett gott eller rimligt förhandlingsresultat.

### 6.3.3 Social validering

Vi använder oss av andra människor och andra situationer som vi kan identifiera oss med för att avgöra vilka beslut och bedömningar som är riktiga. I ett utredningsarbete som exempelvis en miljökonsekvensbeskrivning ligger det nära till hands att betrakta bedömningar som andra MKB-utredare i liknande situationer har gjort, som riktiga. Denna valideringseffekt kan förstärkas av normer som finns inom organisationer eller yrkesgrupper. Se avsnitt 6.2. Likriktning inom yrkesgrupper eller andra professionella roller kan förstärka skillnader mellan grupper. Ett konsultteam som återkommande arbetar med miljökonsekvensbeskrivning inom en viss sektor kan därför tänkas förstärka skillnader gentemot andra aktörer som beställare, verksamhetsutövare och beslutsmyndigheter. Å andra sidan kan ett sådant samarbete leda till att roller omdefinieras, att MKB-utredare känner sig som del av de projekt som de utreder, även om de arbetar på konsultbasis på uppdrag av den egentliga projektägaren.

Att återkommande arbeta med vägledning, till exempel med handböcker, bidrar till validering, exempelvis sprids goda exempel för att visa på vad som är ”rätt”. Se även nedan om auktoritet och expertmakt.

### 6.3.4 Auktoritet eller expertmakt

I situationer där vi är osäkra kan det hända att vi använder personer vi uppfattar som auktoriteter eller experter för vägledning. Synpunkter från människor eller organisationer som vi respekterar som kunniga får ett större genomslag än vanlig klokskap. Verksamhetsutövare och MKB-utredare kan därför vara mer benägna att beakta synpunkter från myndigheter än från allmänheten. Omvänt kan myndigheter och beslutsfattare tänkas visa större förtroende för verksamhetsutövare och konsulter som man uppfattar som kunniga, ambitiösa och seriösa. Det är därför tänkbart att granskning av MKB hos en beslutsmyndighet kan påverkas av vem som är sökanden och vilka experter som sökanden anlitat. För en MKB-ansvarig eller motsvarande kan det därför vara mera lockande att betona rollen som expert eller specialist än att betona rollen som ”facilitator”.

### 6.3.5 Vänskap, sympati och gemenskap

Vi människor har en tendens att lättare tillmötesgå en begäran som kommer från en person som vi tycker om, sympatiserar med eller har gemensamma band till. Sådana band och bindningar kan handla om yrkesidentitet, men också om inställning till åtgärden som är föremål för utredning, eller om synen på miljöfrågorna.

### 6.3.6 Betydelsen av att vårda relationer

Människor är i varierande grad medvetna om faktorer som påverkar interaktionen mellan aktörer i en process. Många som återkommande driver eller medverkar i processer inser snart att samma människor återkommer i process efter process – i

samma eller liknande roller som tidigare eller i nya roller (till exempel att den erfarna beställaren byter arbetsgivare och blir konsult, men verkar i samma bransch och samma geografiska region).

Insikten om att vi har frekventa, återkommande eller långvariga relationer leder till en insikt om betydelsen av att vårda relationerna. Eftersom man vet att man ska samarbeta under lång tid i samma process (flera år, kanske) eller att man sannolikt kommer att behöva samarbeta i andra processer längre fram i tiden, blir man mer angelägen om samförstånd och mindre benägen att ta konflikter. När det gäller relationen mellan beställare och konsulter, och mellan beställare och entreprenörer, finns det studier som pekar på att viljan att vårda relationen drivs av socialpsykologiska faktorer, snarare än av ekonomiska hänsyn. En entreprenör eller konsult klarar vanligen ekonomin, även om man förlorar ett eller annat uppdrag. Det är andra skäl som gör att man vill undvika konflikter. Rädslan för att konflikter ska leda till minskade utsikter att få framtida uppdrag är heller inte överdriven.

En frekvent, återkommande eller långvarig relation kan alltså leda till en ökad vilja till anpassning. Detta gäller alla aktörer som kan förekomma i en MKB-process; verksamhetsutövare, beställare, utförare, konsulter, granskare, beslutsfattare, samrådsparter som kommuner och myndigheter, o.s.v. Viljan till anpassning finns också inom de olika grupperna. MKB-samordnaren vårdar relationen till specialisterna, den ansvarige beställaren vårdar relationen till sin överordnade, den tjänsteman som är ansvarig för granskningen vårdar relationen till sina ämnessakkunniga, och så vidare.

## 7 Syfte, funktion och kvalitet

I detta kapitel redovisas studiens resultat när det gäller miljökonsekvensbeskrivningars syfte, funktion och kvalitet. Dessa aspekter har undersökts genom studier av de få tidigare genomförda undersökningarna på området, genom enkätundersökningen och genom intervjuer med representanter för aktörerna i MKB-processen. I kapitel 3 beskriver vi närmare hur detta har gjorts och vilka felkällor som finns.

### 7.1 Tidigare studier av MKB-kvalitet

Vi har funnit fyra studier som behandlar frågan om MKB-kvalitet. Dessa redovisas nedan.

#### 7.1.1 Blekinge Tekniska Högskolas förstudie om miljöreglering

I den förstudie<sup>25</sup> om forskning kring miljöreglering som Blekinge tekniska högskola (BTH) har tagit fram, finns ett kapitel om MKB. I detta kapitel behandlas både MKB för verksamheter och åtgärder och miljöbedömningar av planer och program. Framställningen är något färgad av de vid tidpunkten för förstudien pågående förberedelserna för ändring av MKB-regleringen: utredningen om ”effektivare miljöprövning” respektive implementeringen av EU:s direktiv om miljöbedömning av planer och program.

I förstudien ställer man bland annat frågan om inte ”*det mesta blev det godas fiende*”. Med det syftar man på det svenska MKB-systemets egenhet att miljökonsekvensbeskrivning ska göras inför i stort sett alla tillståndsprövningar. Om denna avsaknad av behovsbedömning (screening) skriver författarna ”... *har högst sannolikt flyttat mycket pengar från miljö till byråkrati och konsulter under 15 år*”<sup>26</sup>. Förstudien karakteriserar vidare det obligatoriska kravet MKB som ”... *tämligen åbakigt*” och menar att det stora antalet små miljökonsekvensbeskrivningar leder till ”... *brist på kvalitet i de MKB som förtjänar namnet ...*”<sup>27</sup>. I förstudien redovisas också andra saker av intresse för den här studien. Man pekar på det dubbla systemet som är följderna av att MKB i Sverige har lagts till befintliga prövningsprocesser och integrerats i sektorslagarna. En effekt är att MKB-tillämpningen ”... *färgas av sektorns traditioner*”<sup>28</sup>.

I förstudien citeras ett remissyttrande från länsstyrelsen i Stockholms län från 2004. Yttrandet lyder:

*”Länsstyrelsen ser det som mycket otillfredsställande att det svenska regelsystemet för miljökonsekvensbeskrivningar med mera just nu genomgår ett antal förändringar där utgångspunkten i allt väsentligt ligger i olika enskildheter. Helhetsperspektivet saknas. Länsstyrelsen vill understryka det nödvändiga i att det samlade regelsystemet blir begripligt för såväl myndigheter som allmänhet. Det svenska MKB-systemet innehåller betydligt fler brister än de som Europeiska kommissionen påpekat. Länsstyrelsen har vid flera tillfällen*

<sup>25</sup> Emmelin, L och Lerman P. *Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö?* Research Report 2004:09. BTH 2004.

<sup>26</sup> Ibid, sid. 17.

<sup>27</sup> Ibid, sid. 17.

<sup>28</sup> Ibid, sid. 19.

*gjort både regeringen och de av regeringen lagstiftningskommittéerna uppmärksammade på detta faktum. Flera av dessa brister har funnits en längre tid men tyvärr har också nya tillkommit”<sup>29</sup>. Författarna till förstudien instämmer i länsstyrelsens yttrande och säger avslutningsvis följande om det svenska MKB-systemet: ”Mängden fel gör det förmodligen omöjligt att fortsätta lappa på det vi har. Likt en havererad dator är det dags att installera om systemet innan vi startar om beslutsmaskinen”<sup>30</sup>.*

Förstudiens kritik mot svenska MKB-systemet är svidande, men också tämligen svepande. Det som är av särskilt intresse för den här studien om MKB-procedurer i praktiken (typfall) och om aktörernas betydelse gäller främst MKB-systemets konsistens och begriplighet, de dubbla processernas betydelse och den otydlighet med mera som följer av kravet på MKB för all tillståndsprövning.

### 7.1.2 Riksdagens revisorers undersökning av Vägverket och Banverket

Riksdagen revisorer granskade 1998-1999<sup>31</sup> hur Vägverket och Banverket hanterar miljöaspekter vid investeringar i vägar och järnvägar. Granskningen fokuserar på planeringsprocessen där enskilda projekt utreds och förprojekteras. I granskningen innefattas miljökonsekvensbeskrivningar och deras kvalitet. Granskningen pekar bland annat på följande:

- Av 21 tillfrågade länsstyrelser ansåg 14 att Vägverkets miljökonsekvensbeskrivningar uppvisade bra eller mycket bra kvalitet. En länsstyrelse ansåg att miljökonsekvensbeskrivningarna var av dålig kvalitet och ingen ansåg att kvaliteten var mycket dålig.<sup>32</sup>
- Av de 12 tillfrågade länsstyrelser som hade erfarenhet av järnvägsprojekt ansåg tre att Banverkets miljökonsekvensbeskrivningar uppvisade bra kvalitet. Lika många, tre länsstyrelser ansåg att miljökonsekvensbeskrivningarna var av dålig eller mycket dålig kvalitet.<sup>33</sup>
- Både när det gäller vägprojekt och järnvägsprojekt ansåg länsstyrelserna att kvaliteten på MKB varierade med projektets storlek. Miljökonsekvensbeskrivningar av mindre projekt ”görs med vänsterhanden”.<sup>34</sup>
- Andra faktorer som spelade roll för kvaliteten ansåg länsstyrelserna vara projektledarnas miljöintresse och konsulternas kompetens.<sup>35</sup>
- Vägverket ansåg att de kompetensområden som kontaktpersonerna på länsstyrelsen företräder får större utrymme i länsstyrelserna synpunkter på MKB än andra områden.<sup>36</sup>
- Såväl Vägverket och Banverket som länsstyrelserna är medvetna om att synen på vad som är god kvalitet varierar mellan länsstyrelserna.<sup>37</sup>
- Det finns ofta ”glapp” mellan miljökonsekvensbeskrivning och arbetsplan/järnvägsplan när det gäller vilka miljöåtgärder som avses genomföras.<sup>38</sup>

Revisorerna slutsats är att kvaliteten på miljökonsekvensbeskrivningar behöver höjas. Revisorerna betonar också att miljökonsekvensbeskrivningar inte bara är

---

<sup>29</sup> Ibid, sid. 25f.

<sup>30</sup> Ibid, sid. 30.

<sup>31</sup> Ett rimligt antagande är att granskningen speglar förhållandena innan miljöbalken trädde i kraft.

<sup>32</sup> Vägverket, Banverket och miljön. Rapport 1998/1999:06. Riksdagen 1999, sid 36.

<sup>33</sup> Ibid, sid. 37.

<sup>34</sup> Ibid, sid. 37.

<sup>35</sup> Ibid, sid. 37.

<sup>36</sup> Ibid, sid. 37 f.

<sup>37</sup> Ibid, sid. 38.

<sup>38</sup> Ibid, sid. 38 ff.



dokument "Än viktigare är den process som leder fram till den färdiga miljökonsekvensbeskrivningen".<sup>39</sup>

### 7.1.3 Riksrevisionens undersökning av miljökonsekvensbeskrivningar i praktiken

I Riksrevisionens undersökning av miljökonsekvensbeskrivningar i praktiken konstateras en rad brister<sup>40</sup> i MKB-systemet och i MKB-proceduren och dess tillämpning:

- Allmänheten engageras för sent.
- Miljömyndigheter har inte någon reglerad ställning i MKB-proceduren.
- Brister i granskningen.
- Brister i effektbeskrivningarna.
- Alternativ saknas.
- Vaghållningsplanen uppfattas som hinder för alternativ.
- Aktörernas spelregler väsentliga.
- Beslutsprocessen ger inte utrymme för MKB.
- Tydliga riktlinjer saknas.
- Otillräcklig erfarenhetsåterföring.

Undersökningen gjordes 1995-96 och en del av de brister som konstateras rör delar av MKB-systemet eller MKB-proceduren där reglerna ändrats sedan dess, bland annat genom tillkomsten av miljöbalken. Riksrevisionens undersökning gjordes 1995-96 och avsåg endast två sektorer, vägbyggande och vattenkraft. Sedan undersökningen gjordes har förutsättningarna ändrats eftersom MKB-systemet och reglerna kring MKB-proceduren har ändrats på en rad punkter, främst genom miljöbalkens tillkomst. Att reglerna ändrats betyder förstås inte med automatik att brister därmed åtgärdats. Regler kring samråd, med bland annat allmänheten, regler om alternativbelysning och krav på godkännandeprövning av miljökonsekvensbeskrivning kan dock tänkbart ha minskat förekomsten av en del av de brister som Riksrevisionen konstaterade. Några av bristerna torde dock kunna kvarstå. Det gäller bland annat bristen på erfarenhetsåterföring och slutsatserna kring beslutsprocessens och aktörernas spelregler.

De slutsatser som Riksrevisionen drar om aktörsrelationerna behandlas i kapitel 8.

### 7.1.4 Boverkets studie om miljökonsekvensbeskrivning för detaljplan

I Boverkets undersökning<sup>41</sup> 2003 av MKB för detaljplaner framkommer bland annat följande brister:

- Behovsbedömning redovisas inte alls eller på ett otydligt sätt.
- Avgränsning saknas.
- Alternativredovisning saknas.

---

<sup>39</sup> Ibid, sid. 54.

<sup>40</sup> Punkterna är hämtade ur sammanfattningen till rapporten *Miljökonsekvensbeskrivningar MKB i praktiken* (RRV 1996:29, sid. 7 ff). Det kan dock noteras att bristerna delvis både benämns och beskrivs annorlunda i rapportens huvudtext.

<sup>41</sup> MKB för detaljplan – användning och kvalitet. Boverket 2003 (opublicerad).

- Brister i effektbeskrivningar finns, till exempel när det gäller påverkan på hälsa och naturmiljö.
- Dokumenten är ofta otydliga, ostrukturerade och svåröverskådliga.

I Boverkets undersökning görs dock ingen åtskillnad om miljökonsekvensbeskrivningen gjorts med anledning av risken för betydande miljöpåverkan eller av annat skäl.

## 7.2 Resultat från denna studie

Både MKB-centrums enkätundersökning och de intervjuer som gjorts inom ramen för den här studien behandlar frågor om syfte, funktion och kvalitet hos miljökonsekvensbeskrivning. Vid besvarande av enkäten har det varit möjligt att lämna kommentarer, något som en del respondenter utnyttjat och som vi använt oss av i nedanstående resultatsammanställning.

### 7.2.1 Det svenska MKB-systemet

Både i enkätsvaren och i intervjuer framkommer synpunkter på hur det svenska MKB-systemet är organiserat och vilken betydelse detta har för miljökonsekvensbeskrivningars syfte, funktion och kvalitet.

De flesta av de intervjuade respondenterna tar upp mängden miljökonsekvensbeskrivningar och diskuterar nyttan med små MKB. *"MKB-krav och lagar kostar mycket pengar för intressenter i Sverige och riskerar att försvåra särskilt för små entreprenörer"*<sup>42</sup> är en övergripande kommentar. *"Att göra pytte-MKB för att ta en två meter bred markremsa i anspråk, det är ju löjligt!"*<sup>43</sup>, säger en av respondenterna som har erfarenhet av vägprojekt. *"Man drar ned det på för låg nivå, det blir bara tramsigt"*<sup>44</sup>, säger en respondent som främst arbetar med miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. *"Om vi kunde minska ... jag vet inte, 10 000 MKB till tio MKB ... så vore det kanske bra ... men för oss ska ju hanteringen med förstudie och jämvägsplan ändå till ..."*<sup>45</sup> funderar en av respondenterna som arbetar med järnvägsprojekt. En annan respondent säger att användningen av MKB borde begränsas eftersom den medför krav som är likartade oavsett projektets miljöpåverkan, och därmed inte alltid är ändamålsenliga: *"MKB är som ett självspelande piano, man trycker på knappen och så rullar allt igång."*<sup>46</sup> En annan syn är att: *"[MKB] blir för omfattande för små verksamheter och för 'lätta' för stora verksamheter ..."*<sup>47</sup>.

Vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att miljökonsekvensbeskrivning ska komma ifråga kommenteras av några av kritikerna till det breda MKB-kravet. En respondent menar att nuvarande kriterier och praxis kring bedömningen av betydande miljöpåverkan eventuellt kunde användas: *"... det vore en stor förbättring, men kanske ska det vara ännu färre MKB."*<sup>48</sup> Samme respondent påpekar också att begreppet betydande påverkan hanteras olika i olika typer av prövningar, traditioner styr. Hanteringen varierar mellan olika länsstyrelser och inom länsstyrelserna, menar han. Alla tycker dock inte att det görs för många MKB: *"... om man skalar bort [frivilliga och onödiga] detaljplaner-MKB så är det kanske inte så orimligt många"*

---

<sup>42</sup> Enkätsvar 70.

<sup>43</sup> Respondent 1.

<sup>44</sup> Respondent 2.

<sup>45</sup> Respondent 3.

<sup>46</sup> Respondent 4.

<sup>47</sup> Respondent 5.

<sup>48</sup> Respondent 6.

miljökonsekvensbeskrivningar ...”<sup>49</sup> eller ” ... [många miljökonsekvensbeskrivningar] kan eventuellt vara ett problem ... men man måste ju alltid tänka på miljön. Någon typ av koll måste man ändå ha.”<sup>50</sup> Eftersom prövnings- och MKB-systemet är sektoriserat (se kapitel 4) är det inte ovanligt att ett och samma projekt genomgår flera prövningar med krav på miljökonsekvensbeskrivningar. Några av respondenterna tar upp detta som ett problem, dock inte som ett problem som enbart begränsar sig till miljökonsekvensbeskrivning: ”Det vore bra [för järnvägsprojekt] att minska antalet prövningar, till exempel att bara ha fastställelseprövning av järnvägsplan. Att ha med underlag för ’vattendom’ skulle dock göra järnvägsplanen väldigt teknisk.”<sup>51</sup> Några av respondenterna pekar på det positiva i förslaget att införa anmälningsplikt för vissa vattenverksamheter och miljöfarliga verksamheter som idag är prövningspliktiga.

Att sektoriseringen även gäller myndigheterna, tas upp av en av respondenterna, som menar att det borde finnas en myndighet med ett samlat ansvar för MKB-systemet. På frågan om var ansvaret i så fall bör ligga säger respondenten: ”Naturvårdsverket borde kanske ha det, skulle kanske kunna ta det ... men jag är inte övertygad om att naturvårdsverket är rätt instans.”<sup>52</sup>

I enkäten ställs frågor om lagreglernas utformning respektive tillämpning är en möjlig orsak till kvalitetsbrister i miljökonsekvensbeskrivning. Det är 287 av totalt 339 personer som svarat på frågan om lagreglernas *utformning*. Av dessa är det 89 personer, alltså en tredjedel, som bedömer att de svenska reglernas utformning är av stor eller mycket stor betydelse för kvalitetsbristerna. Frågan om lagreglernas *tillämpning* som möjlig orsak till kvalitetsbrister har besvarats av 287 personer. Här är det 124 personer, eller 43 procent, som menar att tillämpningen är av stor eller mycket stor betydelse. Hur man ska tolka bortfallet, att ungefär 13 respektive 16 procent inte kommenterar lagreglernas betydelse, är svårt att bedöma. En tänkbar tolkning är att de anser att lagreglerna inte alls har någon betydelse för bristerna, en annan möjlig tolkning är att de personer som avstått från att svara inte anser sig ha tillräcklig kunskap om eller erfarenhet av lagreglerna.

Tillämpningen framstår alltså som sämre än lagreglerna i sig, och det är kanske inget oväntat resultat. En kommentar som lämnats i anslutning till enkäten lyder:

*”Traditionerna från miljöskyddslagstiftningen sitter i hos granskare och beslutsfattare varför lagstiftningen inte tillämpas fullt ut. Miljöbalken (mb) ställer större krav på de verksamheter som bedöms ha en betydande miljöpåverkan, vilket är naturligt. Tolkningsutrymmet i mb 6 kap. 7 § 3 st. är stor[t] vilket ofta medför att granskare väljer att tolka [så] att MKB:ns omfattning blir liten”<sup>53</sup>.*

En annan kommentar pekar i en helt annan riktning:

*”Hur mycket utredningar som än lämnas in med MKB:n är myndigheterna aldrig nöjda. Orsaken verkar vara deras egen rädsla för att fatta beslut. Det skulle vara tydligare regler för när man inte behöver fortsätta utreda (exempelvis ej samhällsekonomiskt försvarbart etc.)”<sup>54</sup>.*

Lagreglernas utformning och tillämpning berörs också av några av de respondenter som intervjuats. ”Det är inte rimligt att vi ägnar mer tid till att förstå lagstiftningen än till att tillämpa den”<sup>55</sup>, säger en av de myndighetsföreträdare som intervjuats. Denne

---

<sup>49</sup> Respondent 7.

<sup>50</sup> Respondent 8.

<sup>51</sup> Respondent 3.

<sup>52</sup> Respondent 6.

<sup>53</sup> Enkätsvar 168.

<sup>54</sup> Enkätsvar 38.

<sup>55</sup> Respondent 6.

respondent menar att det behövs en enda uppsättning regler för miljökonsekvensbeskrivning istället för dagens splittrade system. Att traditioner styr tillämpningen framkommer också i flera av intervjuerna.

## 7.2.2 Miljökonsekvensbeskrivningars syfte och funktion

I kapitel 4 redogör vi för tre principiella syften med miljökonsekvensbeskrivning:

- MKB som process att integrera miljöhänsyn.
- MKB som process för att ge allmänheten, organisationer, myndigheter med flera intressenter en möjlighet att påverka.
- MKB som beslutsunderlag.

Dessa syften framgår av enkätfrågorna. Vid intervjuerna har de frågor som ställts om syfte och funktion givetvis varit mer öppna än vad som varit möjligt i enkäten. Resultaten från enkät och intervjuer visar stor samstämmighet med innehållet i de tre punkterna ovan. Ingen av respondenterna verkar vilja utesluta något av delsyftena, även om man väljer att betona syftena olika.

Innan vi går in på resultaten kring de olika delsyftena vill vi lyfta fram några mer allmänna synpunkter på syfte och funktion hos miljökonsekvensbeskrivning. En respondent säger att det är lite för många steg i MKB och menar att det är vanligt att miljökonsekvensbeskrivning inte ses som en process med ett syfte utan som ett "hinderlopp"<sup>56</sup> som det gäller "att ta sig igenom"<sup>57</sup>. En annan kommentar av liknande slag är: "Man kan lite elakt få uppfattningen att MKB är ett rundningsmärke som skall passeras, och än mer cyniskt tillskapa arbetstillfällena ..."<sup>58</sup>. Andra liknande synpunkter tar upp möjliga orsaker till bristande funktion:

*"[Det] finns för mycket regler, praxis och lagar som styr bort från de egentliga bedömningarna. MKB:n blir en egen vetenskap där det inte finns något intresse för att plocka fram ny kunskap om relevanta förhållanden. MKB:erna är idag på tok för dyra jämfört med den nytta man har av dom i prövningen."<sup>59</sup> och "...myndigheterna ser MKB-processen mest som en formalitet för att genomföra sökta projekt."<sup>60</sup>*

När det gäller delsyftet att *integrera miljöhänsyn* lyfts detta fram särskilt av några av respondenterna. En respondent som arbetar med (stora) vägprojekt betonar att syftet med miljökonsekvensbeskrivning är att få bättre projekt och bättre miljöanpassning. Det gäller särskilt i vägutredningsskedet, menar hon. Det är när man väljer alternativ som MKB verkligen kan göra skillnad. Samtidigt menar hon att fokus ligger på dokumenten: "Det kan bli beskrivning till förbannelse"<sup>61</sup> och menar att (MKB-) konsulterna dels skulle arbeta närmare projektledningen, dels borde vara kunnigare när det gäller hur vägar påverkar och kan anpassas till miljön. En annan respondent säger om MKB: "Huvudsyftet är bättre miljö, det tycker jag att vi glömmar vi bort ibland"<sup>62</sup> och menar att miljökonsekvensbeskrivningar ofta är välskrivna dokument, men att det är svårt att utläsa hur MKB har påverkat projektet. Syftet att integrera miljöhänsyn handlar om projektets liv från ax till limpa, dock fungerar inte detta lika väl i alla skeden. En respondent som bland annat arbetar med miljöfarlig verksamhet menar att miljökonsekvensbeskrivning aldrig fungerar som ett sätt för verksamhetsutövaren att komma fram till val av plats. Kravet på att i MKB belysa alternativa lokaliseringar leder därför inte i sig till miljöanpassning. När det gäller skade-

---

<sup>56</sup> Respondent 4.

<sup>57</sup> Respondent 4.

<sup>58</sup> Enkät svar 157.

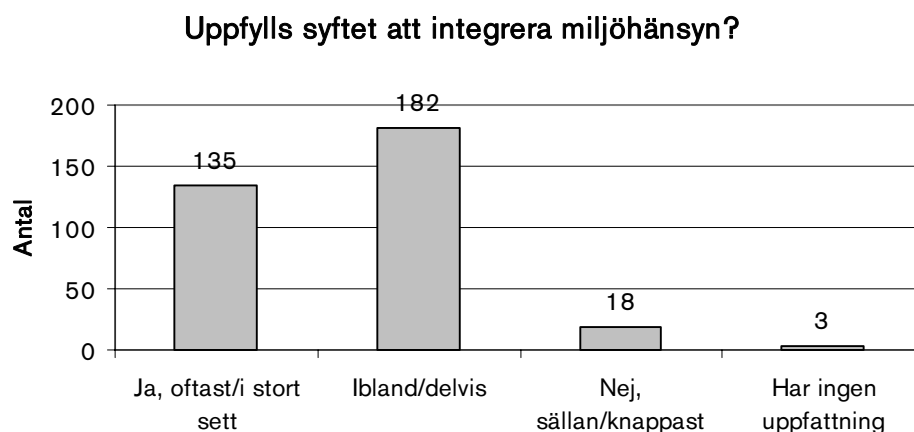
<sup>59</sup> Enkät svar 81.

<sup>60</sup> Enkät svar 188.

<sup>61</sup> Respondent 4.

<sup>62</sup> Respondent 8.

förebyggande åtgärder är det annan sak: "... där blir [det] lite mera av en resa"<sup>63</sup> under MKB-processen. Andra respondenter lämnar liknande kommentarer, till exempel: "Syftet med en MKB är att i mångt och mycket utifrån en MKB välja alternativ. Så är det aldrig i praktiken. Alternativen är redan bestämda."<sup>64</sup> och "Vägverket och Banverket gör väldigt proffsiga och bra MKB men det känns som att de bestämmer sig först om hur det ska vara och sen gör man MKB"<sup>65</sup>. I enkäten ställs frågor om huruvida syftena med miljökonsekvensbeskrivning uppfylls. När det gäller frågan om delsyftet miljöintegrering har 338 av 339 personer lämnat ett svar. Enkätsvaren ger en mer positiv bild av miljökonsekvensbeskrivningars funktion att åstadkomma integrering av miljöhänsyn än vad som framkommer vid intervjuerna. Se figur 3.



**Figur 3.** De flesta som besvarat frågan om MKB leder till integrering av miljöhänsyn anser att detta syfte åtminstone delvis uppfylls.

Delsyftet om *samråd, deltagande och påverkan* lyfts fram av flera av respondenterna. En person vill karakterisera MKB som ett "demokratiskt instrument"<sup>66</sup>, det vill säga att arbetsättet, MKB-processen, handlar om deltagande och transparens. "Egentligen ser jag MKB som ett informationsarbete"<sup>67</sup>, säger en annan av respondenterna, och menar att MKB är "ett system för kommunikation"<sup>68</sup>. Andra respondenter har inte samma syn på samrådets betydelse i praktiken. Att samråd ofta handlar om information från verksamhetsutövare till samrådsparterna, snarare än om dialog och deltagande, lyfts fram av flera respondenter. En av respondenterna säger att samråden är viktiga för att allmänheten ska "få luften sin oro"<sup>69</sup> men att "det är sällan ny information kommer fram"<sup>70</sup>.

Några respondenter anser att det är ett problem att det kan förekomma flera samråd om samma projekt, till exempel om projektet parallellt prövas enligt olika lagrum, eller om detaljplanering pågår samtidigt som prövnings- och MKB-processen genomförs. "Risken är stor att man 'samråder sönder' allmänheten"<sup>71</sup>, säger en av respondenterna. Att samråd är viktiga innebär inte att de är lätta att genomföra: "Det är svårt att genomföra verkliga samråd ... det blir oftast envägskommunikation ... respons från allmänheten uteblir eller kommer i ett mycket sent skede – när arbetet fysiskt satt igång och

<sup>63</sup> Respondent 4.

<sup>64</sup> Enkät svar 32.

<sup>65</sup> Respondenterna 10 och 11 (som intervjuades vid samma tillfälle).

<sup>66</sup> Respondent 1.

<sup>67</sup> Respondent 4.

<sup>68</sup> Respondent 4.

<sup>69</sup> Respondent 2.

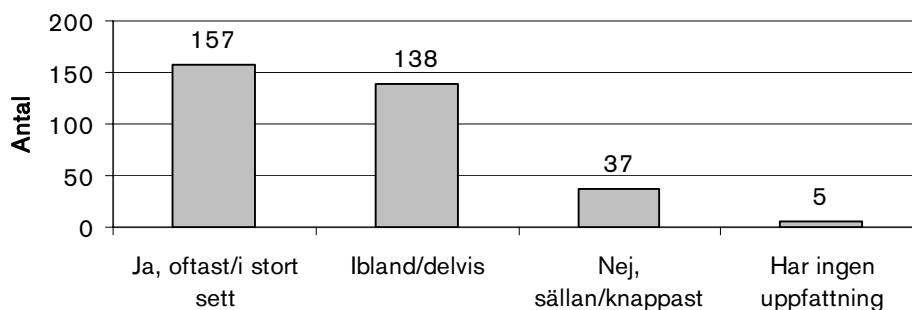
<sup>70</sup> Respondent 2.

<sup>71</sup> Respondent 9.

tillstånden är klara”<sup>72</sup>. Flera av respondenterna tar särskilt upp frågan om myndigheternas roll och ansvar vid samråd. Bilden av länsstyrelserna varierar. En del uppfattar länsstyrelsen som kravmaskin: ”... där har vi lite olika synpunkter länsstyrelsen och jag, de sitter med detaljer och jag vill ha in det som är av betydelse. De vill ha nå't slags kvitto på att man har gått igenom allt och ibland känns det som de lägger mer vikt på det och det går till absurdum.”<sup>73</sup> säger en av de intervjuade konsulterna. Även kommunen uppfattas i många fall som en kravmaskin. Andra tycker att länsstyrelsen inte lämnar tillräckligt tydliga besked eller att länsstyrelsen genom sina synpunkter inte vågar medverka till tydlig avgränsning av miljökonsekvensbeskrivningen: ”Min erfarenhet är tyvärr att myndigheterna alltför ofta inte är kunniga inom det område som de är satta att besluta om och därför kräver utredningar helt utan relevans”<sup>74</sup>, är en kommentar som lämnats a propos länsstyrelsens roll. Flera av respondenterna tar upp de centrala verkens agerande vid samråd som ett problem, till exempel att verk som Naturvårdsverket, Räddningsverket och Socialstyrelsen inte lämnar synpunkter vid samråd. En annan synpunkt som gäller såväl de centrala verken som andra samrådsparter (till exempel kommunens räddningstjänst) är att de inte vill diskutera miljökonsekvensbeskrivningen som sådan, utan vill ha separat underlag om ”sina” frågor.

Intervjuerna ger inget underlag för slutsatser om samråd på ett mera genomgripande sätt påverkar till exempel vilka alternativ eller vilka miljöaspekter som utreds. Enkätsvaren ger en mera positiv bild. I enkäten har en fråga om delsyftet samråd besvarats av 337 av totalt 339 personer. Se figur 4.

#### Uppfylls syftet att ge möjlighet att påverka processen genom samråd?



**Figur 4.** Många av dem som besvarat enkäten anser att samråd leder till verkligt inflytande över MKB-processen.

När det gäller miljökonsekvensbeskrivningens funktion som *beslutsunderlag* uppmärksammar flera respondenter problemet med att MKB-dokumentet ska fylla flera funktioner, till exempel att det ska vara underlag för prövning samtidigt som det ska vara informativt för allmänheten. En av respondenterna pekar på att MKB-dokument för väg och järnväg ofta har god pedagogik, bredd och helhetsperspektiv medan de kanske brister i detaljeringsgrad. MKB för miljöfarlig verksamhet har kanske tillräckligt ”djup”, men brister i bredd och pedagogik.

MKB-dokumentens funktion i beslutsprocessen tas också upp, bland annat frågan om legitimerande miljökonsekvensbeskrivningar: ”Man kan fråga sig om de stora väg-

<sup>72</sup> Enkät svar 251.

<sup>73</sup> Respondent 12.

<sup>74</sup> Enkät svar 136.

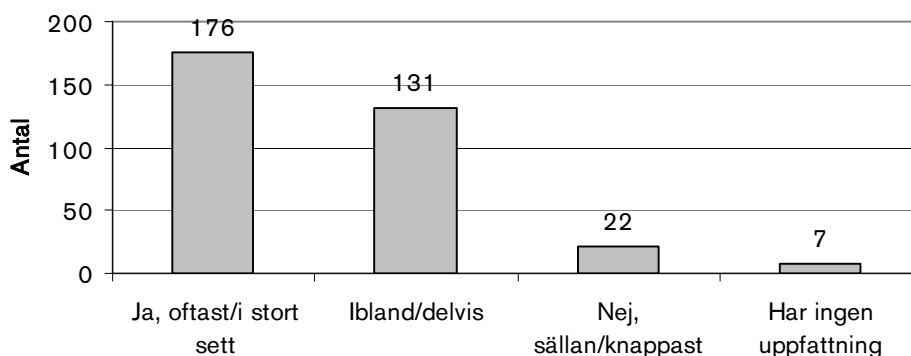
projekten och de omfattande miljökonsekvenserna de medför inte i viss mån legitimeras av genomarbetade MKB:er?”<sup>75</sup> skriver en av respondenterna som svarat på enkäten.

Flera av respondenterna tar upp problemet med alltför omfattande MKB-dokument och förekomsten av ovidkommande information i dokumenten. ”MKB är skrivna efter mall, man tröskar igenom alla punkterna – ibland blir det tramsigt”<sup>76</sup> säger en av respondenterna som arbetar med miljöfarlig verksamhet. ”Man bockar av punkterna i 6:3 och 6:7”<sup>77</sup>, fortsätter han (åsyftar miljöbalken 6 kap 3, 7 §§). Även andra respondenter pekar på problemet med för omfattande MKB: ”MKB:na är många gånger näst intill ohanterbara och svåra att förstå för till exempel allmänheten ...”<sup>78</sup> eller ”... MKB:n sväller ut i onödan och blir alltför omfattande och substanslös”<sup>79</sup>.

Återigen andra respondenter är mer ambivalenta inför frågan om omfattning och utredning och beslutsunderlag: ”... vissa gräver och grottar och vissa är lite mer pragmatiska och vad som är rätt och fel vet inte jag”<sup>80</sup>. Att alltför omfattande handlingar påverkar beslutsfattandet tas också upp. ”Jag brukar säga att man kommer till en punkt där texten dödar engagemanget”<sup>81</sup> menar en av respondenterna a propos funktionen som beslutsunderlag. En annan respondent anger att: ”... innehåller de flesta MKB:er långgrandiga och för det mesta fullständigt innehållslösa redogörelser för hur kraven i 2 kap MB och hur de 15 miljömålen påverkas genom den ansökta verksamheten”<sup>82</sup> (MB= miljöbalken) och menar vidare ”... för beslutsfattaren är det tröttsamt att bläddra genom en massa flummiga sidor för att hitta de sakliga och relevanta fakta som är nödvändiga för tillståndsprövningen.”<sup>83</sup> Problemet med alltför omfattande dokument hänger samman med avgränsningsmomentet i MKB -processen. Se vidare i nästa avsnitt som behandlar brister i MKB-processen.

Även när det gäller funktionen som beslutsunderlag kan de samlade enkätsvaren tolkas som mer positiva än vad som kommer fram i intervjuerna och framgår av de kommenterar som lämnats i samband med enkäten. Se figur 5.

### Uppfylls syftet att fungera som beslutsunderlag?



**Figur 5.** Många av dem som besvarat enkäten anser att MKB ofta fungerar rimligt bra som beslutsunderlag. Av 339 respondenter har 336 besvarat frågan om MKB som beslutsunderlag.

<sup>75</sup> Enkätsvar 56.

<sup>76</sup> Respondent 2.

<sup>77</sup> Respondent 2.

<sup>78</sup> Enkätsvar 119.

<sup>79</sup> Enkätsvar 167.

<sup>80</sup> Respondent 9.

<sup>81</sup> Respondent 13.

<sup>82</sup> Enkätsvar 167.

<sup>83</sup> Enkätsvar 167.

### 7.2.3 MKB-processen och dess moment

I intervjuerna lyfter respondenterna i första hand fram sådana brister som redovisats ovan i avsnitten om MKB-systemet och miljökonsekvensbeskrivningars syfte och funktion.

När det gäller MKB-processen och dess olika moment framstår, utöver vad som sagts ovan, moment som avgränsning och alternativutredning som särskilt kritiska. *"Man borde vara brutalare när det gäller fokus i MKB"*<sup>84</sup> säger till exempel en av respondenterna om avgränsningen. Av studien framkommer att konsulter har stort inflytande både över avgränsningen och MKB-dokumentens utformning, se vidare kapitel 8 och 9. Några respondenter vill koppla konsulternas agerande till brister i avgränsningen. *"Ibland misstänker jag att de [konsulterna] vill visa att de gör rätt för pengarna"*<sup>85</sup> säger en av respondenterna med anledning av problemet med alltför omfattande MKB-dokument. *"MKB-utföraren måste kunna sålla, inte grotta ner sig i någon växt eller fågel"*<sup>86</sup>, är en annan kommentar.

En annan aspekt på avgränsning som lyfts fram gäller vilka följder som ska utredas vid prövning av förändring av en miljöfarlig verksamhet. *"Ibland beskriver de [konsulterna] allting i en enda gröt, fattar inte att skilja ut den förändring man söker för"*<sup>87</sup> säger en av respondenterna. Andra brister som rör avgränsningen och som respondenterna lyfter fram gäller hanteringen av följdverksamheter och kumulativa effekter.

Alternativutredning har tidigare, i samband med frågan om integrering av miljöhänsyn, beskrivits som en brist. Om alternativ säger en av respondenterna att alternativ lokalisering beskrivs *"riktigt dåligt"*<sup>88</sup> i samband med MKB för miljöfarlig verksamhet, medan hanteringen av alternativ utformning är betydligt bättre.

Några av respondenterna som intervjuats pekar på att det MKB-dokument som används för beslut i många fall aldrig sammanställs eller underkastas offentlig granskning. Verksamhetsutövaren lämnar miljökonsekvensbeskrivningen till beslutsmyndigheten, till exempel till miljödomstolen, som inte sällan skickar handlingarna på en så kallad kompletteringsrunda. Om krav på komplettering ställs från beslutsmyndighetens sida inkommer verksamhetsutövaren med nya handlingar, dock ställs inget krav på att MKB-dokumentet i sin helhet ska revideras och underkastas samråd, oavsett hur stora kompletteringar det är frågan om (i alla fall så länge inte projektet modifieras). Den miljökonsekvensbeskrivning som beslutsfattaren använder blir därmed inget samlat dokument. För den som i efterhand vill granska vilket underlag som använts för beslut kan detta utgöra ett problem, särskilt om kompletteringarna innebär motstridiga uppgifter eller slutsatser jämfört med det ursprungliga MKB-dokumentet.

Även i enkäten ställdes frågor om kvalitetsbrister i miljökonsekvensbeskrivning. Respondenterna ombads bland annat gradera förekomsten av kvalitetsbrister för olika delmoment i MKB-processen:

- Integrering av MKB i projektutveckling.
- Hur samråd genomförs.
- Hur resultat av samråd beaktas.

---

<sup>84</sup> Respondent 4.

<sup>85</sup> Respondent 9.

<sup>86</sup> Respondent 14.

<sup>87</sup> Respondent 2.

<sup>88</sup> Respondent 13.



- Avgränsning av MKB-utredningens innehåll och omfattning.
- Utredning av alternativ, inklusive nollalternativ.
- Identifiera, förutsäga och bedöma konsekvenser.
- Identifiera skadeförebyggande åtgärder.
- Transparens och objektivitet i MKB-dokumentet.
- Hantering av osäkerheter, till exempel kunskapsluckor.

De olika delmomenten har bedömts av mellan 257 och 322 svarande. Eftersom enkäten totalt genererade 339 svar varierar det interna bortfallet mellan fem och 24 procent. Bortfallet kan bero på att respondenten inte anser att det förekommer några kvalitetsbrister för just det moment som han eller hon har valt att inte bedöma. Andra orsaker till bortfall kan vara brist på erfarenhet av det aktuella momentet eller osäkerhet rörande momentets innebörd. Här kan det noteras att det interna bortfallet var störst när det gäller frågan om miljökonsekvensbeskrivningens integrering i projektutvecklingen.

Hantering av osäkerheter var det delmoment där respondenterna bedömde att bristerna var mest frekventa och/eller allvarliga. Hela 54,1 procent av dem som bedömde delmomentet menade att bristerna var stora eller mycket stora. Om även bortfallet beaktas blir motsvarande siffra 46,8 procent.

Andra delmoment med hög andel stora eller mycket stora brister är alternativutredning (41,9 alternativt 39,5 procent), avgränsning (36,9 – 33,6 procent), integrering i projektutveckling (35,4 – 26,6 procent) samt transparens och objektivitet i MKB-dokumentet (34,6 — 29,2 procent). Genomförande av samråd (10,8 — 9,6 procent) respektive beaktande av samrådssynpunkter (18,2 – 16,4 procent) var de två moment där brister bedömdes vara minst.



## 8 Aktörernas roller och betydelse

I detta kapitel beskrivs de centrala aktörerna i MKB-processen – deras organisering, roller, relationer och betydelse för miljökonsekvensbeskrivning som process och beslutsunderlag.

### 8.1 Allmänt om aktörsrelationernas betydelse

Riksrevisionens undersökning<sup>89</sup> om miljökonsekvensbeskrivning 1995–96 behandlar bland annat aktörsrelationerna i MKB. Rapporten innehåller slutsatser som är intressanta för denna studie, även om framställningen präglas av en viss oförståelse om de formella förutsättningarna för de olika aktörerna. Till att börja med konstaterar Riksrevisionen att:

*”... MKB-förfarandet styrs dels av regler, dels av samspelet mellan aktörer med skilda intressen och där styrkeförhållandet mellan de olika aktörerna kan variera.”<sup>90</sup>*

Riksrevisionen gör antagandet att exploitören kan tänkas i första hand se till sitt egenintresse, och att det i så fall bör finnas motkrafter:

*”Tänkbara motkrafter som gentemot exploitören kan tvinga fram ett fullgott beslutsunderlag är MKB-konsult, beslutsinstans, länsstyrelse, kommun, intresseorganisationer och allmänhet.”<sup>91</sup>*

Intressant är att notera att Riksrevisionen här betraktar MKB-konsulten som en av aktörerna, men i beskrivningen av aktörsrelationerna på flera andra ställen använder begreppet ”exploatör/MKB-författare”<sup>92</sup>. Själva menar vi att denna beteckning speglar den komplexa och otydliga relation som finns mellan dessa aktörer. Se också kapitel 5 om formella krav på aktörerna.

Vidare konstaterar Riksrevisionen: ”Om inte motstående intressen i tillräcklig grad vid samrådet engageras i MKB-förfarandet finns risken att efterfrågan på en allsidig MKB blir för svag och att olika intressen inte balanseras mot varandra i upprättandet av MKB:n. Detta får effekter för MKB-förfarandet vad det gäller alternativgenereringen, avgränsningen, klarläggande av konsekvenser och effektsammanställningar.”<sup>93</sup> Riksrevisionen pekar alltså på samråd som en central faktor för kvaliteten i miljökonsekvensbeskrivning.

Samtidigt som Riksrevisionen pekar på betydelsen av andra aktörers engagemang konstaterar man att länsstyrelser och kommuner i vattenkraftmål pekat på brister vad det gäller till exempel alternativbeskrivningar, värde- och effektbeskrivningar – utan att kräva att kompletteringar ska göras. Bland de orsaker till detta som nämns är att man inte tror att kompletterande information har någon betydelse för vattendomstolens beslut och en ovilja att orsaka ökande kostnader eller förseningar för exploitören.<sup>94</sup>

<sup>89</sup> Miljökonsekvensbeskrivning MKB i praktiken. RRV 1996:29 sid 123ff.

<sup>90</sup> Ibid sid 123.

<sup>91</sup> Ibid sid 124.

<sup>92</sup> Ibid sid 126f.

<sup>93</sup> Ibid sid 125.

<sup>94</sup> Ibid sid 127.

Vi menar att Riksrevisionens slutsatser om betydelsen av närvaron av motstående intressen i stort sett är relevanta. Andra aktörers engagemang är en viktig faktor för MKB-kvalitet. Frågan är i vilken utsträckning förekomsten av ett sådant engagemang kan påverkas av exempelvis procedurregler eller av exploatörens goda vilja.

När det gäller relationen mellan exploatör/verksamhetsutövare och konsult konstaterar Riksrevisionen om vägprojekt att: *”Det är heller inte alltid som konsulten deltar i exploatörens samrådsmöten”*<sup>95</sup> och om vattenkraftsmål att: *”Det juridiska ombudet håller i samrådsförfarandet, talar för exploatören i huvudförhandlingarna och besvarar kritiken mot bland annat MKB:n. Konsulten spelar därmed en underordnad roll i förhållanden till det juridiska ombudet”*<sup>96</sup>. Dessa iakttagelser stämmer, generellt sett, med våra resultat.

När det gäller relationen mellan exploatör och beslutsfattare säger riksrevisionen:

*”... värde- och intressegemenskap kan även finnas mellan exploatör och beslutsfattare som resultat av bland annat gemensam utbildningsbakgrund eller långvarigt samarbete med samma mål. Det senare kan sägas vara fallet i vattenmål.”*

och vidare:

*”Gemensamma värderingar och intresseområden hos exploatör och beslutsfattare innebär en risk att beslutsprocessen genomförs utan att tillräcklig hänsyn tas till motstående intressen. Under dessa omständigheter blir MKB-förfarandet av marginell betydelse för beslutet”*<sup>97</sup>.

Riksrevisionen hyser alltså farhågor när det gäller relationen exploatör och beslutsfattare, men pekar också på betydelsen av traditioner,

*”Vattenlagen är historiskt sett en ’exploateringslag’ ...” och är ”... stommen i en väletablerad beslutsprocedur där kompensationer till sakägare och förlusten av strömfiske snabbt hamnar i fokus för vad exploatören och vattendomstolen betraktar som motstående intresse.”*<sup>98</sup>

Mot bakgrund av ovanstående finns det alltså anledning att tro att såväl relationen exploatör-beslutsfattare som utrednings- och beslutstraditioner kan vara av betydelse för MKB-kvalitet – även om kanske vattenmål är ett särfall och även om lagregleringen ändrats och miljödomstolar ersatt vattendomstolarna.

I enkäten har respondenterna ombetts att gradera betydelsen av relationerna mellan aktörerna i MKB-processen. Av 339 respondenter har mellan 309 och 315 bedömt de olika relationerna. Resultatet visar på följande rangordning av relationerna:

1. Verksamhetsutövare-utförare/konsult.
2. Verksamhetsutövare-beslutsfattare/granskare.
3. Utförare/konsult-samrådsparter.
4. Verksamhetsutövare-samrådsparter.
5. Beslutsfattare/granskare-samrådsparter.

Underförstått i frågan är förstås att relationer och samspel verkligen antas ha betydelse. Det interna bortfallet är dock relativt litet, vilket kan tolkas som att de som svarat på enkäten ser samspel mellan aktörer som relevanta för hur MKB utförs. Relationen och samspelet mellan verksamhetsutövaren och utföraren/konsulten anses ha klart störst betydelse för hur MKB-arbetet läggs upp och genomförs, 268 av

---

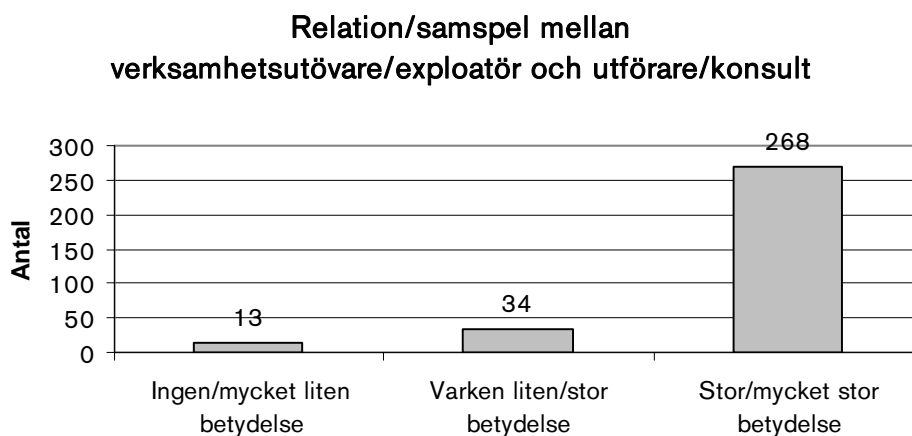
<sup>95</sup> Ibid sid 125.

<sup>96</sup> Ibid sid 125.

<sup>97</sup> Ibid sid 128.

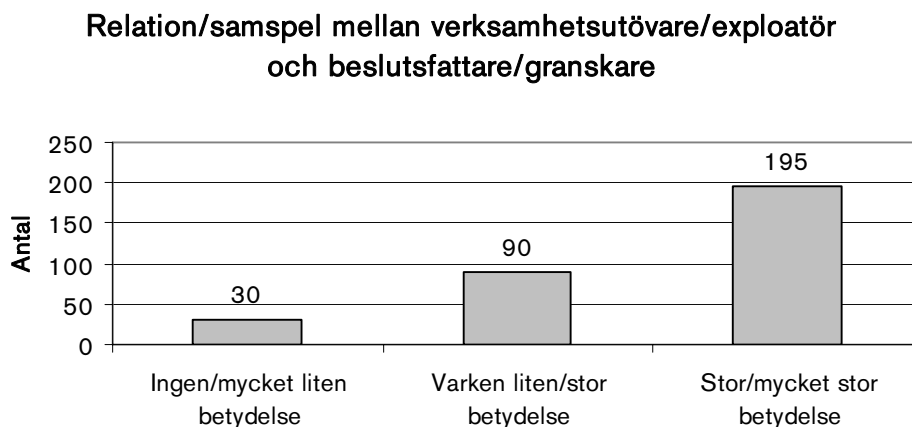
<sup>98</sup> Ibid sid 128.

315 respondenter anser att relationen har stor eller mycket stor betydelse. Med tanke på formella och praktiska omständigheter är detta resultat inte särskilt förvånande. Se figur 6.



**Figur 6.** Samspelet mellan verksamhetsutövaren och utförare anses vara av mycket stor betydelse för hur MKB-processen genomförs. Se vidare avsnitt 8.4.

Noterbart är däremot att relationen mellan verksamhetsutövare och beslutsfattare/granskare anses som klart viktigare än exempelvis verksamhetsutövarens relation till samrådsparterna. Se figur 7.

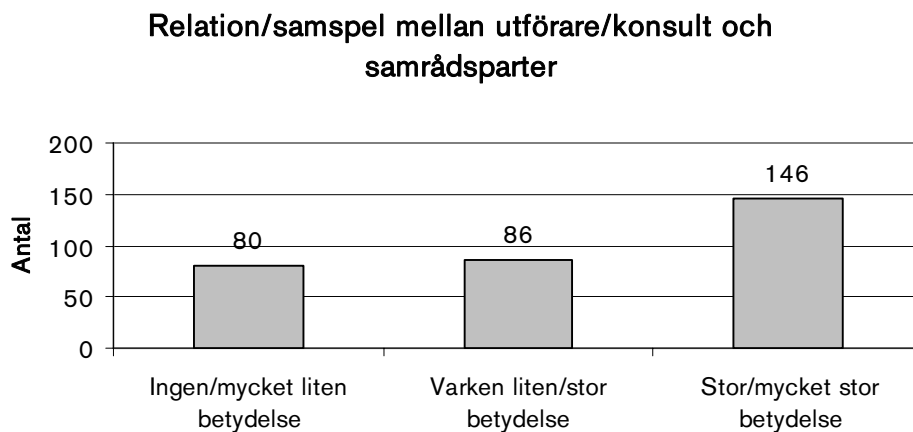


**Figur 7.** Samspelet mellan verksamhetsutövaren och beslutsfattare/granskare bedöms vara viktigt för hur MKB-processen genomförs.

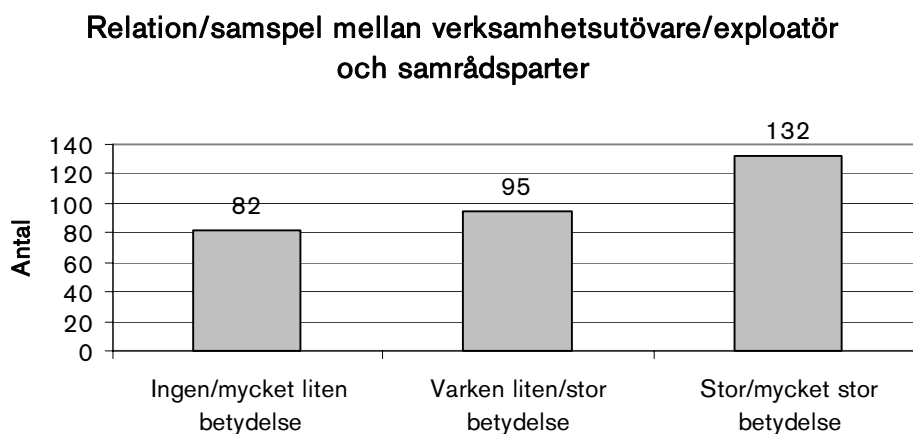
Samspel mellan verksamhetsutövare och beslutsfattare förutsätts i princip inte förekomma innan prövningsprocessen inleds (se figur 1). En tänkbar förklaring till resultatet är att respondenterna med ”granskare” inte bara avsett beslutsfattare, utan också myndigheter och remissinstanser (utan formellt granskningsmandat). Avsikten var att dessa aktörer skulle innefattas i begreppet ”samrådsparter”.

När det gäller relationen med samrådsparter som kommuner, myndigheter, organisationer, sakägare, närboende och allmänheten framstår relationen och samspelet med utförare/konsulter som lika viktig eller viktigare än relationen till verksamhetsutövaren. Se figurerna 8 och 9. Även detta resultat kan betraktas anmärkningsvärt med tanke på formella förutsättningar. En tänkbar förklaring är att

konsulter (inklusive eventuella ombud) vid samråd ibland uppträder i verksamhetsutövarens ställe.



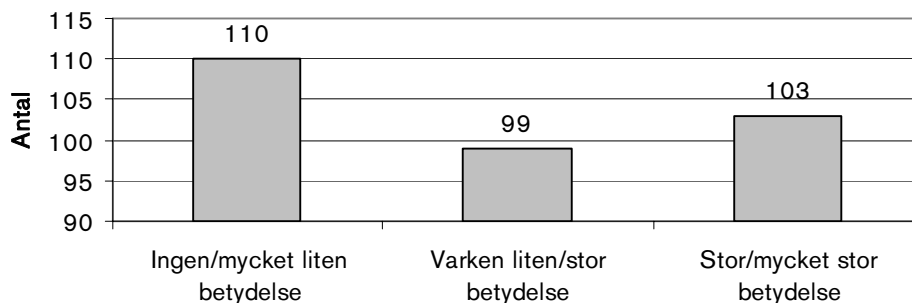
**Figur 8.** Samspelet mellan utföraren/konsulten och samrådsparter framstår som minst lika viktigt som verksamhetsutövarens relation till samrådsparterna (se figur 9).



**Figur 9.** Betydelsen av verksamhetsutövarens relation till samrådsparterna.

Av mindre betydelse förefaller relationen mellan beslutsfattare och samrådsparter att vara. Samspelet mellan beslutsfattare och samrådsparter sker vanligen bara i prövningsprocessen, det vill säga sedan verksamhetsutövaren genomfört planering och samråd och lämnat in ansökan (motsvarande) och miljökonsekvensbeskrivning till beslutsmyndigheten.

### Relation/samspel mellan beslutsfattare/granskare och samrådsparter



Figur 10. Betydelsen av beslutsfattarnas relation till samrådsparterna.

## 8.2 Närmare om verksamhetsutövaren

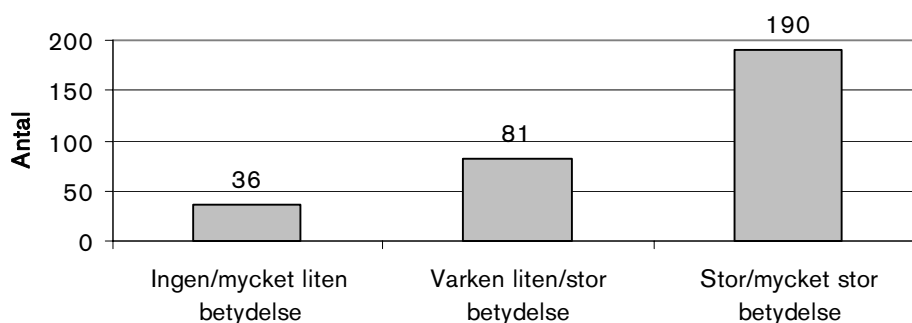
Verksamhetsutövare (exploatör) kan, för de typfall som beskrivs i denna rapport, vara såväl offentliga organisationer som privata företag eller till och med föreningar och privatpersoner. Variationerna innebär stora skillnader i förutsättningar när det gäller att organisera genomförandet av en MKB-process.

Hos till exempel en industrikoncern, en kommun eller de statliga trafikverken kan alla resurser tänkbart finnas i den egna organisationen. Vår studie pekar på att sådana organisationer ändå använder sig av konsulter i de allra flesta fall. Verksamhetsutövaren företräds av ett inhyrt juridiskt ombud, även i de fall man har en egen avdelning med jurister. Miljökonsulter och tekniska konsulter anlitas, även om intern expertis finns att tillgå. Samråd genomförs med stöd av interna informationsresurser, men även på detta område kan det hända att extern kompetens nyttjas.

Stora företag, kommuner och statliga verk fungerar alltså vanligen som *beställare* av MKB och andra relaterade tjänster. I små och medelstora företag fungerar det naturligtvis på samma sätt. Skillnaden är att beställarkompetensen för det mesta är högre i det stora företaget, kommunen eller verket. Detta ska dock inte tolkas som att handlingsutrymmet med nödvändighet är mindre för MKB-konsulter som arbetar för högkompetenta beställarorganisationer än för de som anlitas av till exempel ett familjeföretag. Detta framgår bland annat av våra intervjuer med ”beställare” från Vägverket och med MKB-konsulter.

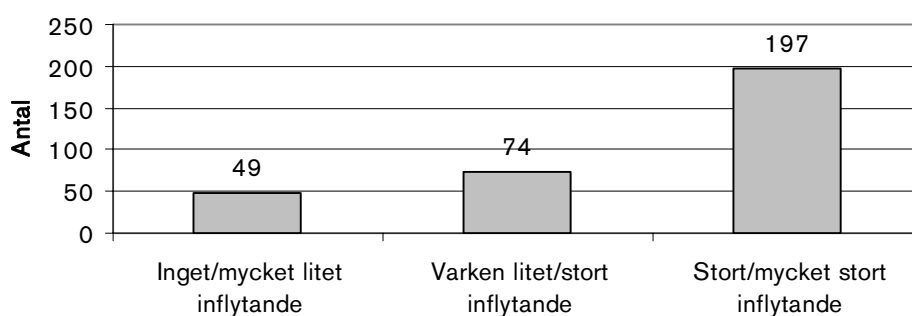
Resultaten från enkätundersökningen pekar på att verksamhetsutövaren har stort inflytande både över MKB-processen och MKB-dokumentet. Se figur 11 och 12.

### Verksamhetsutövaren/exploatörens kunskap, förmåga och vilja



**Figur 11.** De flesta av dem som besvarat enkäten anser att verksamhetsutövarens kunskap, förmåga och vilja är av stor eller mycket stor betydelse för hur MKB-processen läggs upp och genomförs.

### Verksamhetsutövares/exploatörers inflytande över MKB-dokument



**Figur 12.** De flesta av dem som besvarat enkäten anser att verksamhetsutövaren har stor eller mycket stor betydelse för hur MKB-dokumentet utformas.

## 8.3 Närmare om konsulter och andra utförare

Vår studie pekar på att de konsulter och motsvarande som anlitas för arbete med miljökonsekvensbeskrivning, ansökningshandlingar och tillståndsprövning ofta har en långvarig eller återkommande relation till sin beställare.

För de miljökonsulter och tekniska konsulter som anlitas är en vanlig situation att man inte bara har en kontinuerlig relation, utan också har olika typer av uppdrag för beställaren. "Huskonsult" är ett begrepp som används i sammanhanget, och som några av respondenterna använder. En potentiell rollkonflikt kan anas i de fall konsulten har hjälpt beställaren att utforma den verksamhet för vilken tillstånd ska sökas. Det kan alltså bli fråga om att utreda och beskriva miljökonsekvenserna för en verksamhet som konsulten själv eller kollegor på samma firma har "designat".



### 8.3.1 Små och stora konsultfirmor

De konsultfirmor som anlitas för tekniskt eller miljörelaterat utredningsarbete kan vara stora eller små, nischade eller breda – variationen är stor. Som juridiskt ombud anlitas personer på advokatbyrå eller annan juristfirma. Som vi uppfattar det varierar ombudets roll gentemot övriga konsulter i MKB-processen – allt från att ombudet fungerar som ”beställare” i verksamhetsutövarens ställe till att vara en sidokonsult bland andra.

För närvarande finns ett antal större tekniska konsultföretag på den svenska marknaden. Karaktäristiskt för dessa företag är bland annat att de har många anställda, från några hundra upp till ett par tusen, och har verksamhet över hela landet (och i de flesta fall även verksamhet utanför Sverige). Gissningsvis är det så att ett halvdussin företag eller så medverkar i väldigt många, kanske merparten, av de miljökonsekvensbeskrivningar som tas fram i Sverige. Detta ska dock inte tolkas som att det i dessa företag nödvändigtvis finns en gemensam syn på MKB, eller att det bedrivs ett kvalitetssäkringsarbete som riktar sig mot MKB-uppdrag. Inte sällan är konsultföretagen organiserade så att uppdrag kring MKB för olika typer av projekt (som typfallen i kapitel 4.6) utförs av olika avdelningar (motsvarande) inom företaget. En faktor som också kan påverka är att flera av de stora konsultföretagen är resultat av sammanslagningar av mindre företag (i flera fall har detta gjorts i flera steg). Detta kan till exempel innebära att verksamheter inte samordnats organisatoriskt eller att en gemensam företagskultur saknas.

Flera av de stora konsultföretagen har interna MKB-nätverk och/eller nyttjar MKB-centrums nätverk som ett led i sin kompetensförsörjning och utveckling av konsulttjänster.

### 8.3.2 Generalister och specialister

MKB-utredning är inte något enmansarbete, i alla fall inte för de typfall som här behandlas (se kapitel 4.6). Miljökonsulten eller den tekniske konsulten behöver därför mobilisera kompetens av olika slag för att kunna utreda miljökonsekvenserna. I lite mer omfattande miljökonsekvensbeskrivningar kan MKB-samordnare vara en tydlig funktion. MKB-samordnaren har kontakterna med beställaren (verksamhetsutövaren), håller ihop arbetet med miljökonsekvensbeskrivningen och fungerar som internbeställare gentemot olika specialister. En av de slutsaser vi drar av intervjuerna är att MKB-samordnaren vanligen själv är specialist inom något område som berörs av miljökonsekvensbeskrivningen. Det förekommer emellertid att MKB-samordnare enbart har generalistkompetens inom miljöområdet. Vad som är att anse som generalist- respektive specialistkompetens ligger dock till stor del i betraktarens öga. Vårt intryck är att personer som besitter ganska översiktliga kunskaper inom områden som exempelvis kulturarv och epidemiologi ofta betraktas som specialister. Som tidigare nämnts förekommer det också att det juridiska ombudet sköter samordningen av MKB-utredningen.

*Specialister* av olika slag anlitas alltså för MKB-utredningen. Graden av specialisering varierar förstås, förhoppningsvis i relation till behovet i den aktuella miljökonsekvensbeskrivningen. En vanlig situation är att specialisten också har andra, icke MKB-relaterade, uppgifter (i allmänhet eller specifikt i ett enskilt uppdrag). Exempelvis kan en geohydrolog som arbetar med mark- och grundvattenfrågor i samband med ett projekt ta sig an en utredning om markföroreningar i samband med miljökonsekvensbeskrivningen för projektet.

Stora konsultföretag kan tänkas ha all, eller åtminstone den mesta, MKB-kompetensen i det egna företaget. Även sådana resursstarka konsultföretag kan dock behöva köpa in specialister för vissa MKB-relaterade uppdrag. För mindre konsultföretag kan det vara helt nödvändigt med under- eller sidokonsulter för att genomföra en MKB-utredning. I det större företaget kan MKB-samordnaren också tänkas föredra att arbeta med underkonsulter framför det egna företagens resurser. Lojaliteten med det egna företaget kan vara stark, men inte starkare än att vana av samarbete och personliga preferenser kan gå före. Det förekommer också att verksamhetsutövaren har synpunkter på var specialistkompetens ska hämtas.

Det är inte givet att all relevant miljökompetens finns att hämta i konsultbranschen. För exempelvis utredningar kring påverkan på människors hälsa, kulturarv och naturmiljö kan tillgången till kompetens vara en trång sektor. Här kan det bli aktuellt att anlita specialiserade konsulter, exempelvis inom sötvattenslimnologi. Det är heller inte helt ovanligt att universitet och forskare anlitas för att göra studier i samband med miljökonsekvensbeskrivningar. Ibland är det frågan om enstaka eller ett fåtal personer som är de enda som medverkar i MKB-utredningar. *”När det gäller hälsoeffekter [av inandningsbara partiklar] är det ju i stort sett bara NN som åtar sig sådana utredningar”*<sup>99</sup>, säger en av respondenterna och syftar på en forskare vid ett av Sveriges universitet.

När det gäller konsultuppdrag och MKB ska det också nämnas att miljökonsekvensbeskrivningen väldigt ofta är en del av ett annat (och många gånger ett större), uppdrag. Innebörden i samlade uppdraget – till exempel att projektera en väg, en avfallsdeponi eller utforma en ny tillverkningsprocess – kan präglade MKB-uppdragen.

## 8.4 Konsulters roll/-er och inflytande

I detta avsnitt behandlas konsulternas roll (roller) i uppdrag kring miljökonsekvensbeskrivning. Konsulternas inflytande över MKB-process och MKB-dokument kommenteras, liksom relationen till verksamhetsutövaren/beställaren. Även slutsatser kring upphandling och utformning av konsultuppdrag redovisas

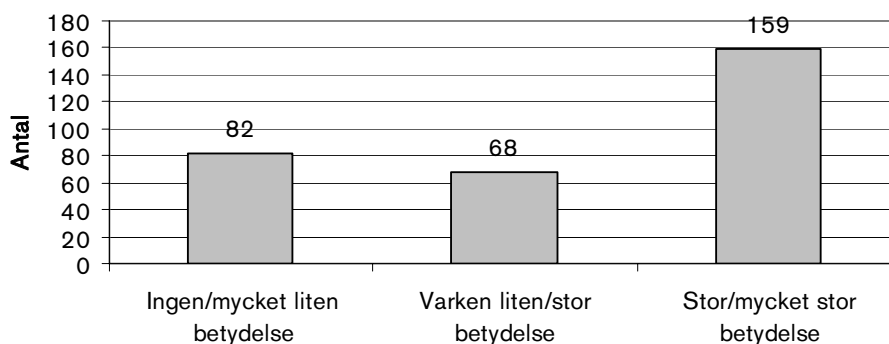
### 8.4.1 Har konsulter för mycket att säga till om?

Resultaten från enkätundersökningen pekar på att utföraren/konsulten har stort inflytande både över hur MKB-processen läggs upp och genomförs och över hur MKB-dokumentet utformas. Se figur 13 och 14.

---

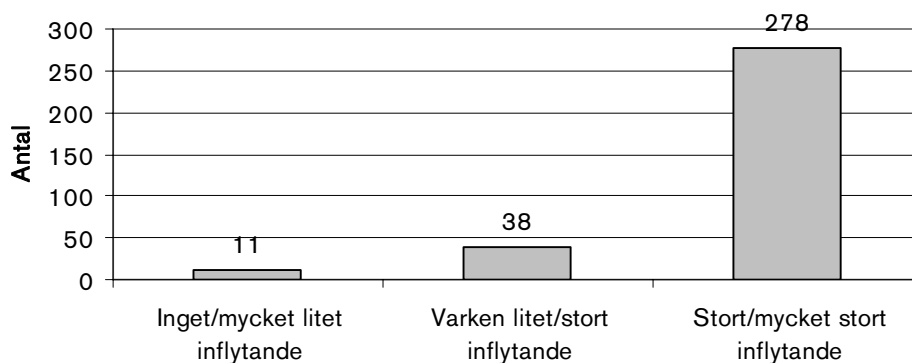
<sup>99</sup> Respondent 9.

### Utförarens/konsultens kunskap, förmåga och vilja



**Figur 13.** De flesta av dem som besvarat enkäten anser att utförarens/konsultens kunskap, förmåga och vilja är av stor eller mycket stor betydelse för hur MKB-processen läggs upp och genomförs.

### Utförares/konsulters inflytande över MKB-dokument



**Figur 14.** De flesta av dem som besvarat enkäten anser att utföraren/konsulten har stor eller mycket stor betydelse för MKB-dokumentets utformning.

Konsulter förefaller alltså ha ett stort inflytande över miljökonsekvensbeskrivningar. Konsulter kartlägger miljöförutsättningar och förutsäger miljöpåverkan. Konsulter har ofta stort inflytande i viktiga skeden av processen, till exempel vid avgränsning och när MKB-dokument sammanställs. Eftersom ansvaret för miljökonsekvensbeskrivningen helt och hållet ligger hos verksamhetsutövaren kan det stora inflytandet eventuellt vara ett problem. Se vidare kapitel 10.

Flera uttalanden pekar på att verksamhetsutövaren kan vara i händerna på utföraren/konsulten, till exempel: "Idag har utföraren för stort inflytande. Denne har egna intresseområden. Verksamhetsutövaren orkar ofta inte hålla emot förslag till onödigt utredande"<sup>100</sup> och "som erfaren konsult står man i princip fri från påtryckningar från verksamhetsutövaren"<sup>101</sup>. En av de intervjuade konsulterna säger att: "precis som man skriver en roman, skulle jag kunna forma MKB:n helt efter eget huvud"<sup>102</sup> och "visst skulle det gå att 'mörka' en hel del ..."<sup>103</sup>.

<sup>100</sup> Enkät svar 326.

<sup>101</sup> Enkät svar 136.

<sup>102</sup> Respondent 15.

<sup>103</sup> Respondent 15.

Vårt intryck är att många respondenter tycker att det är en naturlig situation att konsulter och juridiska ombud styr och ställer. En av respondenterna i enkätundersökningen skriver att *"de flesta verksamhetsutövare respekterar konsultens kompetens och lägger sig inte i bedömningar etcetera"*<sup>104</sup>. Även en sådan resursfull verksamhetsutövare som Vägverket låter konsulterna bestämma en hel del, till exempel när det gäller avgränsning och bedömning av miljökonsekvensernas betydelse: *"Vi försöker vara aktiva i avgränsningsfasen"*<sup>105</sup>, säger en respondent från Vägverket med anledning av styrningen av MKB-konsulter. Samme respondent klagat på att konsulterna har svårt att förmedla betydelsen av miljöpåverkan: *"Jag vet inte vad det beror på, om de har svårt att sätta ner foten, eller vad det är ..."*<sup>106</sup>. Även detta uttalande pekar på att man ger, eller åtminstone vill ge, konsulterna stort svängrum.

Några av respondenterna betonar det ömsesidiga i relationen mellan verksamhetsutövare och konsult. *"Det handlar mycket om integritet och professionalism i arbetet från bådas sida"*<sup>107</sup>, är en kommentar och respondenten menar att när det inte fungerar: *"... bottnar ofta i okunskap om syfte, funktion och god MKB-sed hos verksamhetsutövaren och konsult som inte har ... lyckats förmedla kunskap om detta. Ibland kan det givetvis handla om vem som betalar (beroendeställningen), men jag tror inte att är det [som] det handlar om de gånger då kvaliteten är låg."*<sup>108</sup>.

De juridiska ombuden arbetar också på konsultbasis, men har, till skillnad från övriga konsulter, ett uppdrag att verkligen företräda verksamhetsutövaren. Dessa ombud har, generellt sett, ett stort inflytande över planerings- och prövningsprocessen, inklusive miljökonsekvensbeskrivningen. *"Det är sällan jag får mothugg"*<sup>109</sup>, säger ett av de intervjuade ombuden när han kommenterar de synpunkter han lägger på konsulternas arbete med miljökonsekvensbeskrivning.

#### 8.4.2 Är beroendeställningen till verksamhetsutövaren ett problem?

I enkätundersökningen ställs också en fråga om utförare och konsulters relation till och beroende av verksamhetsutövaren är ett problem eller inte. I denna fråga varierar uppfattningarna mycket. Omkring en tredjedel av dem som har en uppfattning anser att relationen och beroendet är ett stort eller mycket stort problem. Ungefär lika många anser att det inte är ett problem eller att det är ett litet problem. Se figur 15.

Konsulterna själva har också olika uppfattningar. Se figur 16. Även bland verksamhetsutövare finns en variation när det gäller uppfattningar om beroendet är ett problem eller inte. Se figur 17.

Se vidare diskussionen i kapitel 10.

---

<sup>104</sup> Enkätsvar 103.

<sup>105</sup> Respondent 9.

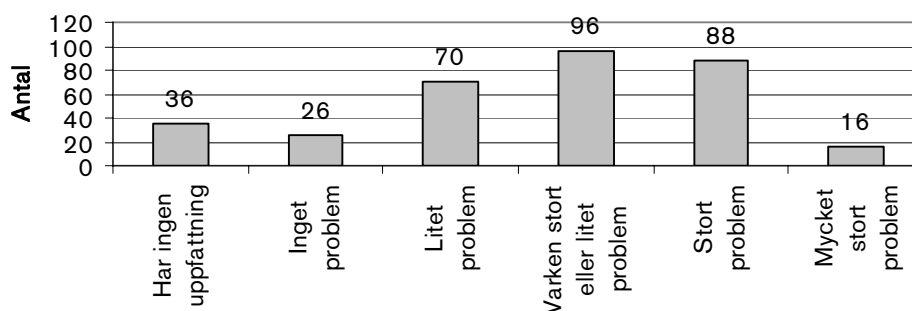
<sup>106</sup> Respondent 9.

<sup>107</sup> Enkätsvar 73.

<sup>108</sup> Enkätsvar 73.

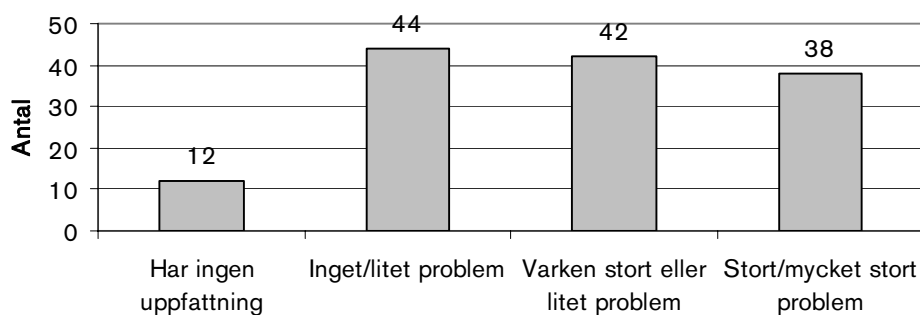
<sup>109</sup> Respondent 2.

### Utförares/konsulters relation till och beroende av verksamhetsutövare/exploatör



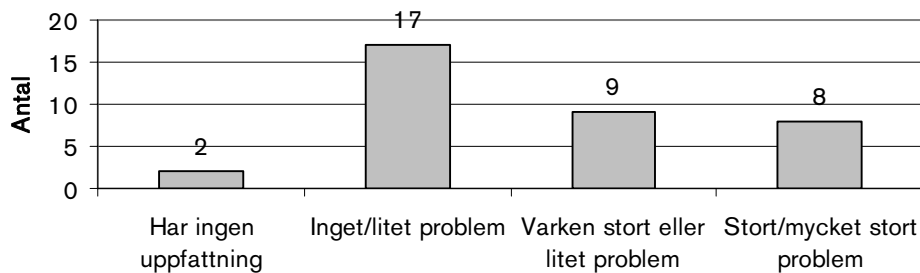
**Figur 15.** Närmare en tredjedel av dem som bevarat enkäten anser att konsultens relation till verksamhetsutövaren är ett stort eller mycket stort problem. Ungefär lika många tycker motsatsen. Av totalt 339 respondenter har 332 besvarat frågan.

### Utförare/konsulters syn på utförares/konsulters relation till och beroende av verksamhetsutövare/exploatör



**Figur 16.** Utförares och konsulters syn på relationen till och beroendet av verksamhetsutövaren avviker inte från de samlade enkätsvaren. Av 137 utförare/konsulter har 136 besvarat frågan.

### Verksamhetsutövare/exploatörers syn på utförares/konsulters relation till och beroende av verksamhetsutövare/exploatör



**Figur 17.** Även bland verksamhetsutövare finns respondenter som anser att utförares/konsultens relation till och beroende av verksamhetsutövaren är ett problem. Av 36 verksamhetsutövare har samtliga besvarat frågan.

Några respondenter hävdar att det är verksamhetsutövaren som bestämmer över miljökonsekvensbeskrivningen och att väsentlig information därmed undanhålls eller förvrängs. *"Konsulten gör och skriver det beställaren vill ska stå i MKB:n. Oftast mot bättre vetande. Detta för att få nästa uppdrag."*<sup>110</sup> lyder en av de kommentarer som lämnats i samband med enkäten. Andra kommentarer som indikerar konsultens beroende av verksamhetsutövaren som ett problem för MKB-kvalitet lyder:

*"Miljöetik kontra att få nytt uppdrag nästa gång är en stor konflikt! Relationen med kunden mycket viktig, går ofta före miljöetiken tyvärr! Lösningen är ofta luddigt utformade MKB-beskrivningar."*<sup>111</sup> och *"Finns ofta problem i och med att exploatören vill att MKB:n ska framställa miljöpåverkan som så liten som möjligt, vilket kanske inte är fallet. Stor risk att konsulten påverkas av detta och tonar ner de möjliga miljökonsekvenserna."*<sup>112</sup>

En del kommentarer och synpunkter som lämnats fokuserar på samspelet och den ömsesidiga anpassningen. *"Som konsult är man förstås beroende av sin beställare. Men beställaren är också beroende av duktiga konsulter och inser nästan alltid att konsultens oväld är viktig också för beställaren."*<sup>113</sup> skriver en av dem som besvarat enkäten. En annan säger:

*"Mycket personbundet! Vissa beställare har bra synsätt på MKB, hur den bör utföras och vad den får kosta. Andra verkar tycka att det kostar onödigt mycket och är ett dokument som måste tas fram – inte ett verktyg för förbättring. Man får stå på sig som konsult."*<sup>114</sup>

Några reflekterar också över verksamhetsutövarens ansvar och konsultens beroende som något naturligt, två av kommentarerna lyder: *"Det är verksamhetsutövaren som svarar för dokumentet och ska se till att det utarbetas med god kvalitet. Verksamhetsutövaren betalar."*<sup>115</sup> respektive *"Alla vet ju rollerna. Systemet medför ett beroendeförhållande, när det är utövaren som anlitar och avlönar utredaren. Alternativet vore helt fristående utredningsinstitut."*<sup>116</sup>. Respondenterna lämnar inte några direkta förslag på att förändra rollerna i det här avseende, tvärtom skriver en av dem med ledning av konsultens beroendeställning: *"Detta är ett problem som man alltid behöver vara medveten om. Men det är inte säkert att andra lösningar (som finns i andra länder) ger ett bättre resultat. Det finns också fördelar med nära kontakter mellan konsult och exploatör."*<sup>117</sup> Några respondenter ser inte konsultens beroendeställning som ett stort problem. *"För det mesta är det ett litet problem för de flesta exploatörer vet vad syftet med en MKB är."*<sup>118</sup>, skriver en av dem som besvarat enkäten. *"En konsult som skulle skriva det verksamhetsutövare sade åt honom göra sig icke längre en inkomst i branschen. VU är ofta beroende av konsults kunskap och goda råd."*<sup>119</sup> (VU = verksamhetsutövaren), lyder en annan kommentar.

Att systemet för vissa typer av åtgärder skulle vara självsanerande hävdar en av respondenterna: *"Såväl konsult som huvudman i verksamheter med stort allmänintresse (vägar, järnvägar etcetera) måste kunna återvända i nya projekt för tillståndsprövning. Detta borgar för en naturlig balans och seriositet i underlaget."*<sup>120</sup>

---

<sup>110</sup> Enkät svar 216.

<sup>111</sup> Enkät svar 88.

<sup>112</sup> Enkät svar 288.

<sup>113</sup> Enkät svar 219.

<sup>114</sup> Enkät svar 242.

<sup>115</sup> Enkät svar 272.

<sup>116</sup> Enkät svar 185.

<sup>117</sup> Enkät svar 273.

<sup>118</sup> Enkät svar 139.

<sup>119</sup> Enkät svar 77.

<sup>120</sup> Enkät svar 212.

När frågan om certifiering kommer upp vid en av intervjuerna ställer sig respondenten (en konsult) tveksam: "Nja, vad skulle det vara för kriterier [för att bli certifierad] ... det finns så många 'klubbar' redan ..."<sup>121</sup>

Ingen av de konsulter vi intervjuat anger på direkt fråga, att de av verksamhetsutövaren eller dennes ombud uppmanats att låta bli att utreda en viss miljöpåverkan eller att manipulera resultaten från undersökningar. Den direkta påverkan under uppdragets utförande som dessa respondenter lyfter fram handlar istället om exempelvis formuleringar i MKB-dokument. "Visst diskuteras formuleringar"<sup>122</sup>, säger en av respondenterna, men vill inte hävda att verksamhetsutövarnas synpunkter på framställning av miljöpåverkan är ett viktigt problem. Vissa konsulter anger också tydligt att de vill involvera verksamhetsutövaren i upprättandet av MKB-dokumentet och i bedömningen av miljöpåverkan. "Ibland får man nästan tvinga dem [beställarna] att läsa handlingarna. Jag menar, det är ju ändå de som ska stå för dem."<sup>123</sup>, säger en av de konsulter vi intervjuat.

#### 8.4.3 Är upphandling och utformning av konsultuppdragen ett problem?

Förutsättningar för att genomföra ett konsultuppdrag sätts redan vid upphandlingen. Det förekommer, även om det kanske inte är så vanligt, att utredningsarbete kring miljökonsekvensbeskrivning handlas upp till fast pris eller till takpris. Detta medför en osäkerhet och utgör ett potentiellt problem.

Om MKB-processen visar på ett större behov av utredningar än vad som förutsågs vid upphandlingen måste verksamhetsutövaren (beställaren) eller konsulten ta initiativ till att öka uppdragets omfattning. Ett annat scenario är att det uppstår diskussion mellan beställare och konsult om vad som egentligen ingår i uppdraget, och att resultatet av diskussionen leder till prioriteringar av utredningsuppgifter istället för en utökning av uppdraget. En av våra respondenter lämnar följande kommentar i sammanhanget: "Vi har exempel på att konsulten skrivit/fått ett så dåligt avtal med verksamhetsutövaren/uppdragsgivaren att konsulten inte har resurser att ta fram en bra MKB."<sup>124</sup>

Generellt sett framstår inte brist på konsultmedel som ett stort problem. Flera av konsulterna betonar att det inte är svårt att få loss tillräckliga monetära resurser för MKB-utredningar. Däremot kan tidsbrist vara ett problem, liksom i vissa fall kunskaps- och kompetensbrist (se avsnitt 8.3).

Vägverket och Banverket är exempel på aktörer som i förfrågningsunderlag försöker tydliggöra vad miljökonsekvensbeskrivningen ska fokusera på. Detta är, generellt sett, en styrka. Vägverkets och Banverkets upphandlingar är också tydliga exempel på att MKB för det mesta är en del av ett större uppdrag, och kanske inte utgör mer än 10-15 procent av anbudssumman. Detta faktum kan påverka kvaliteten på flera sätt. Fallet kan exempelvis vara att konsultens anbud gällande MKB är viktig, men inte avgörande, för att få uppdraget. På så sätt är det tänkbart att MKB-kvaliteten blir sämre än om MKB hade handlats upp separat. I stora infrastrukturprojekt kan det också vara så att projektet delas upp för att åstadkomma konkurrens mellan konsultgrupper, eller delas upp av andra praktiska skäl. Det kan då bli frågan om tre eller fyra miljökonsekvensbeskrivningar, istället för en enda MKB-process för ett projekt som funktionellt och finansiellt hänger samman. En sådan uppdelning kan indirekt påverka exempelvis avgränsning och alternativutredning i MKB.

<sup>121</sup> Respondent 4.

<sup>122</sup> Respondent 15.

<sup>123</sup> Respondent 2.

<sup>124</sup> Enkät svar 16.

Miljökonsekvensbeskrivning som en del bland andra i ett (större) konsultuppdrag förekommer också när det gäller andra typer av verksamheter, till exempel miljöfarlig verksamhet och detaljplaner.

## 8.5 Närmare om beslutsfattare och granskare

Med *beslutsfattare* menas i denna studie de personer som använder miljökonsekvensbeskrivning som beslutsunderlag. Det kan röra sig om exempelvis personer som verkar vid miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer, beslutsfattare vid trafikverkens huvudkontor, politiker i kommunfullmäktige eller i kommunala nämnder.

Det svenska MKB-systemet innebär, med undantag för vägar och järnvägar, att beslutsfattare hos prövningsmyndigheter också ska ta ställning till om miljökonsekvensbeskrivningen duger som beslutsunderlag. På det sättet har beslutsfattare vid exempelvis miljödomstolar och miljöprövningsdelegationer en uttalad roll som *granskare*. Kommuner, myndigheter, organisationer, sakägare och allmänheten kan också sägas fungera som granskare av MKB, till exempel vid samråd under MKB-processen och vid senare kompletteringsrundor.

Funktionen som beslutsunderlag har kommenterats i avsnitt 7.2. Utöver vad som sägs där pekar vår studie på följande:

- Systematiken i granskningen av MKB varierar. Ibland används granskningsmallar och dylikt, ibland sker granskningen ad hoc.
- Vid granskning av MKB ägnas, generellt sett, mest uppmärksamhet åt dokumentet.
- Granskning sker ibland stegvis under processens gång. Detta gäller dock i princip bara större infrastrukturprojekt.
- Granskning av MKB och tillåtlighetsutredning (ansökan) sker parallellt och inte sällan sker en sammanblandning av olika kompletteringsbehov.

Flera av respondenterna anser att beslutsfattare och andra granskare fokuserar mera på tillåtlighetsutredningen än på miljökonsekvensbeskrivningen. Se även avsnitt 4.6 om annat beslutsunderlag som beskriver miljöpåverkan. Till detta kommer att sektorsmyndigheter och andra sektorsföreträdare (till exempel vid länsstyrelserna) frågar efter ”sitt” underlag. Istället för att föreslå kompletteringar av MKB önskar man istället att underlag rörande hälsoeffekter, effekter på geohydrologi, risker och så vidare ”bryts ut” ur miljökonsekvensbeskrivningen.

Se vidare diskussionen i kapitel 10.



## 9 Metod- och källkritik

Avsaknaden av undersökningar, eller annan dokumentation, av kvalitetsbrister kring miljökonsekvensbeskrivningar i Sverige är ett grundläggande problem för denna studie. Otydligheten och komplexiteten i det svenska MKB-systemet försvårar dessutom sådana studier, till exempel den enkät vars resultat vi har använt oss av. I sammanhanget vill vi uppmärksamma att studien har gjorts endast en kort tid efter att vissa förändringar och förtydligande av lagreglerna beträffande miljökonsekvensbeskrivning – exempelvis när det gäller regler för samråd och länsstyrelsens roll där miljöbalken ändrades den 1 augusti 2005. Vi tillmäter dock inte dessa ändringar och förtydliganden en sådan betydelse att de äventyrar våra resultat.

De enkätresultat som nyttjats har genererats parallellt med den här studiens genomförande. Enkätresultaten har därför inte kunnat läggas till grund för studiens uppläggning och genomförande. De enkätresultat som av resursskäl har varit möjliga att nyttja är tämligen aggregerade. Exempelvis framgår inte olika aktörers uppfattningar om kvalitet och kvalitetsbrister. Enkätsvaren i sin helhet har heller inte sammanställts och analyserats, vilket innebär att det kan finnas fel som påverkar det resultatuttag som gjorts för denna studie, men inte kunnat upptäckas.

I stora drag menar vi att enkäten inte har varit ett ändamålsenligt sätt att söka erhålla säkra resultat kring syfte, funktion och kvalitet hos miljökonsekvensbeskrivning. Ett skäl är att enkäten skickats till en bred mottagargrupp som omfattar representanter för olika typer av aktörer i MKB -processen, men också omfattar personer som mera sekundärt och/eller sporadiskt kommer i kontakt med miljökonsekvensbeskrivning. I de resultat som vi nyttjat har vi inte haft möjlighet att se om svar från personer med mer omfattande erfarenhet av MKB skiljer sig från övriga personers svar. Ett annat skäl till varför vi bedömer enkäten som mindre ändamålsenlig är att det är svårt att entydigt och kortfattat förmedla innebörden i funktioner och begrepp på MKB-området. Vi misstänker att även grundläggande begrepp som ”utförare”, ”beslutsfattare” och ”granskare” kan ha misstolkats av somliga svarande.

Bristen på dokumentation av kvalitetsbrister har också påverkat intervjuernas uppläggning och genomförande. Ett syfte med intervjuerna har varit att belysa miljökonsekvensbeskrivningars syfte, funktion och kvalitet. På så sätt har uppmärksamheten på andra aspekter, till exempel aktörernas roller, begränsats. Å andra sidan, om intervjuerna enbart hade fokuserat på aktörer, roller och samspel, hade resultaten blivit svårare att tolka – så pass skiljer sig respondenternas uppfattningar och erfarenheter.

Studien har påverkats av utredarnas erfarenhet av miljökonsekvensbeskrivning. Detta kan ha påverkat resultaten på så sätt att utredarna kan ha misstolkat den information som förmedlats av respondenterna. Respondenterna kan också tänkas ha anpassat informationen till den kännedom om utredarnas förförståelse som de haft.



## 10 Slutsatser och diskussion

I detta kapitel redovisas våra slutsatser, dels kring syfte, funktion och kvalitet, dels kring aktörerna, deras samspel och betydelsen av detta för de brister som vi redovisar.

### 10.1 Syfte, funktion och kvalitet – brister i MKB

Många, kanske de flesta, av de brister som framkommer i denna studie går att härleda till det svenska ”MKB-systemet”, det vill säga bland annat till regleringens utformning och till (andra) institutionella förhållanden. MKB-systemet skapar förutsättningar som ger aktörer mer eller mindre goda förutsättningar att tillämpa miljökonsekvensbeskrivningar i praktiken.

Viktiga brister som framkommer i denna studie anser vi vara:

- Det görs för många miljökonsekvensbeskrivningar, behovsbedömning som tar hänsyn till verklig miljöpåverkan saknas i de flesta fall.
- Prövningssystemet är sektoriserat. Eftersom MKB är kopplat till prövningen och behovsbedömning saknas kan det bli frågan om multipla MKB-processer för samma verksamhet eller åtgärd.
- Lagreglerna (systemet) är komplexa och krångliga att förstå, även för myndigheter och andra MKB-professionella.
- Funktionen att integrera miljöhänsyn kommer i skymundan. Istället ritualiseras processen och fokus riktas på dokumentet.
- Funktionen som samrådsprocess hämmas av den dubblering av processer som det svenska MKB-systemet medför, av multipla MKB-krav och av myndigheternas agerande (frånvaro) under samråden.
- Funktionen som beslutsunderlag äventyras av illa avgränsade och alltför omfattande miljökonsekvensbeskrivningar.
- Miljökonsekvensbeskrivningen är en av flera handlingar där information och slutsatser om miljöpåverkan ska redovisas. Detta medför en osäkerhet om miljökonsekvensbeskrivningens roll som beslutsunderlag, något som ofta leder till att den verkliga miljöpåverkan hamnar i skuggan av mål- och kravuppfyllelse.
- Hantering av osäkerheter i förutsättningar och förutsägelser förefaller vara en stor brist, liksom alternativgenerering och -utredning.

Flera av de beskrivna bristerna hänger samman inbördes och hänger samman med grundläggande drag i regleringen av MKB.

Mängden miljökonsekvensbeskrivningar innebär som en direkt effekt av att samhällsresurser nyttjas i processer där nyttan är för liten för att motivera insatsen. Indirekt bidrar kravet på MKB för all prövning till att ritualisera miljökonsekvensbeskrivning, till att fokus flyttas från process till dokument och till att utredning av miljöpåverkan kanske inte får tillräcklig omfattning och djup i de fall där det verkligen behövs. En effekt av det breda MKB-kravet är att samma verksamhet och åtgärd kan omfattas av multipla MKB-processer, parallella eller på varandra följande. Detta medför att helhetsperspektivet på miljöpåverkan tappas och att konkreta problem kring avgränsning uppstår. En annan följd är återkommande samråd,

skenbart eller i verkligheten om samma fråga, vilket inte gynnar samrådsparternas engagemang i miljökonsekvensbeskrivning.

Studien visar på brister kring de tre grundläggande funktionerna miljöintegrering, samråds-/deltagandeprocess och beslutsunderlag. Det svenska MKB-systemet bygger på en stark tilltro till principen om självreglering. Verksamhetsutövaren lämnas i stort sett fri att genomföra MKB-processen. Den styrning som finns är krav på samråd, vilka med automatik förutsätts medföra tillräcklig kvalitetssäkring, och godkännandeprövning av MKB inför tillståndsprövning. Förutom ett ”renare” MKB-system med färre miljökonsekvensbeskrivningar kan ytterligare styrning och stöd till verksamhetsutövaren tänkbart minska dessa brister. Exempel på procedurregler som kan verka i den riktningen är krav på (myndighets-)beslut om avgränsning, krav på att redovisa en diskussion om ”miljöbästa” alternativ, krav på att redovisa osäkerheter och krav på samråd om kompletta MKB-handlingar.

Ett grundläggande problem med att koppla miljökonsekvensbeskrivning så strikt till prövningen som Sverige har gjort är att det kan vara svårt att särskilja MKB och tillåtlighetsutredning. Vårt bestämda intryck är att samtliga aktörer, även beslutsfattare, blandar samman konsekvensbeskrivning med den beskrivning av kravuppfyllelse o d som är en nödvändig grund för beslutet. Reglerna i miljöbalkens sjätte respektive tjuogoandra kapitel är kanske tydliga nog, men tillämpningen i praktiken fallerar. En följd, menar vi, är att beskrivningar av den verkliga miljöpåverkan tonas ned till förmån för mer eller mindre abstrakta resonemang om mål- och kravuppfyllelse.

## 10.2 Aktörernas roller och betydelse

I det svenska MKB-systemet har, med undantag från detaljplan, verksamhetsutövaren det formella och fulla ansvaret för MKB. Denna utformning av ansvaret är följdriktigt med tanke på hur miljöbalken generellt sett hanterar frågor om ansvar, bevisbörda och kunskap. Om ett system infördes där exempelvis myndigheter ansvarade för miljökonsekvensbeskrivning skulle detta stå i skarp kontrast till grundläggande principer i svensk miljöreglering. Principerna om omvänd bevisbörda med mera är dock knappast ett hinder för att strama upp MKB-processen på det sätt som vi diskuterar i avsnitt 11.

Studien visar att verksamhetsutövaren har stort inflytande över MKB-process och MKB-dokument, men också att konsulter har nästintill lika stort inflytande. Detta, menar vi, bör man betrakta som ett problem, åtminstone ett potentiellt sådant. Den samlade bilden med ett löst reglerat system med omfattande MKB-krav, ett tungt ansvar på verksamhetsutövaren och ett, i praktiken, starkt beroende av insiktsfulla, hederliga och kunniga konsulter ger signaler om ett MKB-system med stora risker.

En rimlig utgångspunkt är att försöka stärka verksamhetsutövarens engagemang i miljökonsekvensbeskrivning. Vi menar att de förslag vi diskuterar i avsnitt 11 verkar i den riktningen. Detta är också en fråga om retorik, myndigheter och andra aktörer bör förstås betrakta verksamhetsutövaren som ”MKB-utförare”, inte konsulten. Med perspektivet att verksamhetsutövaren är den centrala aktören framstår det som än viktigare att MKB-systemet och lagreglerna är logiska och lättbegripliga.

Relationen mellan verksamhetsutövare och konsult framstår i studien, inte oväntat, som viktig för ”kvalitet” i miljökonsekvensbeskrivning. När det gäller frågan om det ömsesidiga beroendeförhållandet medför problem som motverkar god MKB-kvalitet går meningarna i sär.

En del respondenter hävdar att verksamhetsutövaren är i händerna på konsulterna. Vi drar själva slutsatsen att verksamhetsutövaren ofta är beroende av konsultens vana, kunskap och råd och kan ha svårt att bedöma rimligheten i konsultens förslag och slutsatser. Detta är ett skäl till att sträva efter att stärka verksamhetsutövaren. Våra slutsatser på den här punkten gäller även Vägverket, Banverket och andra potentiellt resursstarka verksamhetsutövare. Att konsulter, vilket några kommentarer som lämnats i samband med enkäten antyder, har en egen "agenda" och (medvetet) föreslår onödiga utredningar har vi inte funnit några belägg för i de intervjuer som genomförts.

Somliga respondenter hävdar att konsulterna är verksamhetsutövarnas lydiga redskap och verksamhetsutövare på egen hand bestämmer vad som ska utredas och hur det ska presenteras. Utifrån den samlade bild vi har fått kan vi inte dra en sådan generell slutsats. Detta kan säkert förekomma, men många gånger är påverkan ömsesidig och jämkande alternativt att konsulten har större inflytande än verksamhetsutövaren. Ett skede när verksamhetsutövaren, medvetet eller omedvetet, kan styra förutsättningarna för MKB är vid upphandlingen av konsulten. Här är offentliga beställare som kommuner och trafikverk mera rigida än privata beställare och risken kanske större för att konsulten "räknar bort sig" och accepterar ett uppdrag med dåliga villkor. Generellt sett uppfattar vi emellertid resurser i form av kalendertid och anpassning till årstider (för olika typer av miljöundersökningar) är ett större problem än monetära resurser. I våra intervjuer har vi inte funnit några belägg för att verksamhetsutövare aktivt hindrar konsulter att utföra utredningar eller att förtiga eller väsentligt vinkla information. Formuleringar och framställningssätt diskuteras dock inte sällan när MKB-dokumenterna ska sammanställas.



## 11 Förslag till fördjupade studier

Denna studie har gett viktiga tillskott till bilden av svenska miljökonsekvensbeskrivningarnas syfte, funktion och kvalitet. Studie kan läggas till grund för fördjupade studier av olika slag. Framförallt kan studien fördjupas när det gäller de olika aktörernas uppfattningar om såväl syfte, funktion och kvalitet som om roller, relationer och samspel. Denna studie har försökt både att belysa MKB-kvalitet och aktörernas roll. Fördjupade studier bör göras mera riktade och smalare än det som vi har försökt göra.

Tänkbara, aktörsinriktade, studier kan exempelvis avse:

- Roller och rolluppfattningar hos verksamhetsutövare i relation till MKB (allmänt eller inom vissa sektorer/typfall).
- Kompetensförsörjning bland MKB-konsulter.
- Organisation av MKB-arbete i Vägverket och/eller Banverket (med hänsyn till olika typer av projekt).
- Aktörer, roller och aktiviteter vid samråd i MKB-processen (allmänt eller inom vissa sektorer/typfall).
- Beslutsfattarens syn på och hantering av MKB (exempelvis inom miljödomstolen).
- Avgränsning av MKB – vem gör avgränsningen och hur går det till? (allmänt eller inom vissa sektorer/typfall).

Vår bestämda mening är att den här typen av studier bäst lämpar sig för kvalitativa undersökningar, till exempel med stöd av intervjuer. Den enkätundersökning som vi har genomfört erbjuder stora möjligheter till ytterligare resultatuttag. Sådana resultatuttag kan användas för att avgränsa och fokusera sådana kvalitativa studier som vi anger ovan. Exempel på resultatuttag som kan läggas till grund för framtida studier kan gälla om synen på kvalitetsbrister skiljer sig åt mellan olika aktörer eller vilken betydelse en lång eller kort tids erfarenhet av MKB har för uppfattningen i olika frågor.





## Referenser

### Litteratur

- Bjarnadóttir, H (Ed). A Comparative Study of Nordic EIA Systems. Similarities and Differences in National Implementation. Nordregio 2001.
- Boken om MKB. Del 1. Att arbeta med MKB för projekt.* Boverket. Naturvårdsverket. Riksantikvarieämbetet. Socialstyrelsen. 1996.
- Emmelin, L och Lerman, P. *Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö?* Research Report 2004:09. Blekinge Tekniska Högskola 2004.
- En effektivare miljöprövning. Prop. 2004/2005:129.
- En god livsmiljö. Prop. 1990/91:90.
- Glasson, J, Therivel, R, Chadwick, A. *Introduction to environmental impact assessment.* Third edition. Routledge 2005.
- Hedlund, A och Kjellander, C. *MKB. Introduktion till miljökonsekvensbeskrivning.* Studentlitteratur 2007.
- Hilding-Rydevik, T (ed). EIA, large development projects and decision-making in the Nordic countries. R2001:6. Nordregio 2001.
- Hilding-Rydevik, T. Environmental Assessment – Effectiveness, quality and success. I: Maurisse, Å (red) och Uhlin, Å (red). *Transnational Practices. Systems thinking in Policy Making.* Nordregio 2006.
- How successful are the Member States in implementing the EIA Directive. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application and Effectiveness of the EIA Directive (Directive 85/337/EEC as amended by Directive 97/11/EC): European Commission 2003.
- Jacobsen, D I och Thorsvik, J. *Hur moderna organisationer fungerar.* Studentlitteratur 1998.
- Kadefors, A. *Beställare – entreprenörrelationer i byggandet: samarbete, konflikt och social påverkan.* Chalmers Tekniska Högskola 1997. (Doktorsavhandling).
- Kadefors, A. *Förtroende och samverkan i byggprocessen – förutsättningar och erfarenheter.* Chalmers Tekniska Högskola 2002.
- Liljegren, E. (2003). *Konkurrensutsättning av Vägverkets drift- och underhållsverksamhet: En studie av effekterna på kvalitet, transaktionskostnader och organisation.* Kungliga Tekniska Högskolan 2003.
- Lindblom, U. och Rodéhn, J. *MKB-tillämpningen i Sverige. Antalet MKB för verksamheter och åtgärder 2005 och 2006.* MKB-centrum SLU. 2008.
- Miljöbalk.* Prop. 1997/98:45.
- Miljökonsekvensbeskrivningar MKB i praktiken. RRV 1996:29, Riksrevisionsverket 1996.
- MKB för detaljplan – användning och kvalitet. Boverket 2003 (opublicerad).
- MKB under utveckling. Tidiga erfarenheter av MKB enligt miljöbalken och förslag på fortsatt utvärdering. Rapport 5150. Naturvårdsverket 2001.
- Regler om miljökonsekvensbeskrivningar. Utgåva 12. Lagtolken AB juli 2005.
- Schein, E H. *Organizational culture and leadership.* Jossey-Bass 1985.

Svensson, P-G och Starrin, B. *Kvalitativa studier i teori och praktik*. Studentlitteratur 1996.

Slutrapport MPD samordningsprojektet. Göteborg 2000.

Trost, J. *Kvalitativa intervjuer*. Tredje upplagan. Studentlitteratur 2005.

Tidigt samråd i MKB-arbetet – en effektiv process? Rapport till Naturvårdsverket om effektiviteten i det tidiga samrådet inom MKB. Inregia AB 2002.

Wallentinus, H-G (red.). MKB. *Perspektiv på miljökonsekvensbeskrivning*. Studentlitteratur 2007.

Wood, C. *Environmental Impact Assessment: A Comparative Review*. Pearson Education Limited 2003.

*Vägverket, Banverket och miljön*. Riksdagens revisorer. Rapport 1998/99:06. Riksdagen 1999.

## Arbetsmaterial

Bjarnadottir, H. Quality in Impact Assessment in the Nordic countries - an overview. In preparation.

Johannesson, M. Studie angående MKB/SMB utförarens oberoende från uppdragsgivare. Arbetsmaterial. Naturvårdsverket 2005-04-28.

## Elektroniska källor

<http://www.naturvardsverket.se/sv/Verksamheter-med-miljopaverkan/Tillstand-och-anmalan-for-miljofarlig-verksamhet>. Avsökt 2008-08-19.

## Bilaga 1

### Förteckning över intervjuade respondenter

I denna bilaga förtecknas de respondenter som intervjuats. Respondenterna är numrerade i den ordning som de omnämns i rapportens resultatkapitel.

- Respondent 1           Arbetar vid ett större konsultföretag. Uppdragsledare som arbetar som samordnare av MKB eller som miljöspecialist i MKB-utredningar. Arbetar också med planering, projektering och/eller utredning (och kan då fungera som internbeställare av MKB, eller som sidokonsult till MKB-konsulter).
- Respondent 2           Jurist anställd på advokatbyrå. Arbetar som verksamhetsutövarens ombud i samband med prövning av miljöfarlig verksamhet och/eller vattenverksamhet. Därmed arbetar personen också i varierande grad som beställare, samordnare och/eller granskare av MKB.
- Respondent 3           Arbetar på Banverket med beredning av tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken 17 kap, med ställningstaganden till järnvägsutredning samt med fastställelseprövning av järnvägsplan. Arbetsuppgifterna innefattar bland annat granskning av MKB (dock inte godkännandeprovning, eftersom denna görs av länsstyrelserna) och beslutsfattande.
- Respondent 4           Arbetar vid större konsultföretag. Uppdragsledare som arbetar som MKB-utförare (MKB-samordnare, men även som miljöspecialister). Arbetar också med planering, projektering och/eller utredning (och kan då fungera som internbeställare av MKB, eller som sidokonsult till MKB-konsulter).
- Respondent 5           Arbetar vid ett större konsultföretag. Uppdragsledare som arbetar som MKB-samordnare eller som miljöspecialist i MKB-utredningar. Arbetar också med planering, projektering och/eller utredning (och kan då fungera som internbeställare av MKB, eller som sidokonsult till MKB-konsulter). Har erfarenhet av att vara inhyrd och arbeta i verksamhetsutövarens organisation (bland annat som beställare av MKB).
- Respondent 6           Arbetar vid länsstyrelse, bland annat med rutiner med mera för hantering av MKB samt granskning och godkännandeprovning av MKB för större väg- och järnvägsprojekt.
- Respondent 7           Kommunal planerare. Arbetar med MKB som beställare, utförare och/eller granskare. Tidigare erfarenhet av MKB från arbete på länsstyrelse.
- Respondent 8           Arbetar vid Vägverket, i den regionala organisationen. Arbetar som projektledare och därmed som beställare och/eller granskare av MKB för vägutredning och arbets-

- plan för väg. I viss utsträckning kommer personen i kontakt med vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet (när Vägverket är verksamhetsutövare).
- Respondent 9 Arbetar vid Vägverket, i den regionala organisationen. Arbetar som beställarstöd och som granskare av MKB för vägutredning och arbetsplan för väg. I viss utsträckning kommer personen i kontakt med vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet (när Vägverket är verksamhetsutövare).
- Respondent 10 Arbetar vid länsstyrelse samt som sakkunnig i miljöprövningsdelegationen. Arbetar med prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet och med beslutsfattande. Granskning av MKB ingår i arbetet.
- Respondent 11 Arbetar vid länsstyrelse samt som sakkunnig i miljöprövningsdelegationen. Arbetar med prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet och med beslutsfattande. Granskning av MKB ingår i arbetet.
- Respondent 12 Arbetar vid ett konsultföretag. Uppdragsledare som arbetar som MKB-samordnare eller som miljöspecialist i MKB-utredningar. Arbetar också med planering, projekttering och/eller utredning (och kan då fungera som internbeställare av MKB, eller som sidokonsult till MKB-konsulter). Har erfarenhet av att vara inhyrd och arbeta i verksamhetsutövarens organisation (bland annat som beställare av MKB).
- Respondent 13 Jurist anställd på advokatbyrå. Arbetar som verksamhetsutövarens ombud i samband med prövning av miljöfarlig verksamhet och/eller vattenverksamhet. Därmed arbetar personen också i varierande grad som beställare, samordnare och/eller granskare av MKB.
- Respondent 14 Anställd vid ett större konsultföretag. Uppdragsledare som arbetar som MKB-samordnare eller som miljöspecialist i MKB-utredningar. Arbetar också med planering, projekttering och/eller utredning (och kan då fungera som internbeställare av MKB, eller som sidokonsult till MKB-konsulter).
- Respondent 15 Anställd vid ett större konsultföretag. Uppdragsledare som arbetar som MKB-samordnare eller som miljöspecialist i MKB-utredningar. Arbetar också med planering, projekttering och/eller utredning (och kan då fungera som internbeställare av MKB, eller som sidokonsult till MKB-konsulter).
- Respondent 16 Kommunal planerare. Arbetar med MKB för detaljplaner som beställare, utförare och/eller granskare.
- Respondent 17 Arbetar vid länsstyrelse samt vid miljöprövningsdelegationen. Arbetar med prövning och tillsyn av miljöfarlig verksamhet och med beslutsfattande. Granskning av MKB ingår i arbetet.

Respondent 18

Arbetar vid ett större konsultföretag. Uppdragsledare som arbetar som MKB-samordnare eller som miljöspecialist i MKB-utredningar. Arbetar också med planering, projekttering och/eller utredning (och kan då fungera som internbeställare av MKB, eller som sidokonsult till MKB-konsulter). Har erfarenhet av att vara inhyrd och arbeta i verksamhetsutövarens organisation (bland annat som beställare av MKB).



## Bilaga 2

### Frågeguide

Intervjuerna omfattade följande fem frågeområden, här med exempel på övergripande frågor.

#### **1. Respondentens roll och erfarenheter**

Beskriv på vilket sätt du kommer i kontakt med MKB?

Hur vill du beskriva din roll?

#### **2. Syfte och funktion**

Vad är syftet med MKB, som du ser det?

Vilken funktion har MKB (kan MKB ha)?

Fungerar MKB likadant inom olika områden/sektorer, eller finns det skillnader?

#### **3. Brister samt orsaker till brister**

Anser du att det finns några problem eller brister med MKB?

Har någon uppfattning om orsaker till de problem/brister som du beskriver?

#### **4. Aktörerna och deras betydelse**

Vad eller vem påverkar mest hur MKB fungerar (i praktiken)?

Vilka är aktörerna, intressenterna, som påverkar MKB?

Vilka är deras roller?

Hur påverkar relationerna, samspelet mellan aktörerna, MKB?

Finns det något i relationerna, i samspelet, som kan vara problem?

#### **5. Förbättring och åtgärder**

Behöver MKB och eller MKB-tillämpningen, förändras?

Hur kan de problem och brister som du har beskrivit, avhjälpas?





I serien Rapporter Institutionen för stad och land har tidigare publicerats:

- 6/2008 Landsbygdsutveckling *Emanuelsson, M., Johansson, E., Ekman, A-C.*  
Peripheral Communities, Crisis, Continuity and Long-term Survival.  
ISSN: 1654 - 0565, ISBN: 978-91-85735-04-4
- 3/2008 Landsbygdsutveckling *Palmer, S., Nilsson, A., Roigart, A.*  
Dynamic Change in Rice Production Systems in the Mekong Delta. A students field report  
from An Gian.  
ISSN: 1654-0565, ISBN: 978-91-85735-09-9
- 2/2008 Landskapsarkitektur *Florgård, C.*  
Översyn av landskapsarkitektprogrammet SLU, Uppsala.  
ISSN: 1654-0565 ISBN: 978-91-85735-08-2
- 1/2008 MKB-centrum *Lindblom, U., Rodéhn J.*  
MKB-tillämpningen i Sverige. Antalet MKB för verksamheter och åtgärder 2005 och 2006.  
ISSN: 1654-0565 ISBN: 978-91-85735-07-5
- 5/2007 MKB-centrum *Lehrman, P., Hedlund A.*  
Miljöbedömning och andra konsekvensanalyser i vattenplanering.  
ISSN: 1654 - 0565, ISBN: 978-91-85735-04-4
- 4/2007 MKB-centrum *Sandström, U. G.* (svensk översättning)  
Biologisk mångfald i miljökonsekvensbeskrivningar och strategiska miljöbedömningar.  
ISSN: 1654 - 0565, ISBN: 978-91-85735-03-7
- 3/2007 MKB-centrum *Wärnbäck, A.*  
Cumulative Effects in Swedish Impact Assessment Practice.  
ISSN: 2541-12548, ISBN: 978-91-85735-02-0
- 2/2007 Landskapsarkitektur *Myhr, U.*  
Miljövärdering av utemiljöer. Metodbeskrivning för EcoEffect Ute.  
ISSN: 2541-12548, ISBN: 978-91-85735-01-3
- 1/2007 Landsbygdsutveckling *Helmfrid, H.*  
Naturesyn. Tre svar på vad natur är.  
ISSN: 2541-12548, ISBN: 978-91-85735-00-6



